

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE

de la condition juridique

DES

Territoires sous Mandat

de la société des nations

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES

ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le 20 Octobre 1930, à 14 heures

PAR

Raoul Mary

Administrateur des Colonies

Chef de bureau honoraire au Ministère des Travaux publics

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. William OUALIP, professeur

Suffragants : MM. Louis LE FUR, professeur
René MAUNIER, professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

—
1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES
ET ECONOMIQUES

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE
de la condition juridique
DES
Territoires sous Mandat
de la société des nations

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES
ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le 20 Octobre 1930, à 14 heures

PAR

Raoul Mary

Administrateur des Colonies

Chef de bureau honoraire au Ministère des Travaux publics

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. William OUALID, professeur

Suffragants : MM. Louis LE FUR, professeur
René MAUNIER, professeur.

PARIS
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

—
1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

La diversité des problèmes, dont la solution sollicitait en 1919 l'attention des alliés, devait donner naissance à des conceptions multiples, dont certaines de caractère inédit.

Le traité de versailles fut amené, en effet, à innover sur bien des points, et notamment en matière coloniale, où fut instauré le régime, dit du mandat, à l'égard de certaines dépendances territoriales des empires déchus : vilayets turcs et colonies allemandes, réputés en déshérence, devinrent « territoires sous mandat de la société des nations ».

Nouveau en droit international, le mot apparaissait, sans toutefois qu'on pût y distinguer encore la chose.

Les révélateurs de l'idée se déclarèrent cependant satisfaits, convaincus même à ce point de l'excellence du système, qu'ils pensaient en généraliser la pratique et l'imposer désormais à toute collectivité colonisante, suivant une formule à trois termes : mandant, mandataire et mandaté, le premier donnant procuration au second d'administrer le troisième.

Un premier essai de dix années n'a pu suffire à justifier cet optimisme, pas plus d'ailleurs qu'à le détruire, en dépit du scepticisme d'une partie de la doctrine, qui, mesurant peut-être l'étendue de la réforme et la complexité du problème, a déjà proclamé « la faillite du mandat ».

En toute hypothèse, on ne saurait porter dès

maintenant un jugement définitif sur l'œuvre, dont le sort est laissé à l'épreuve du temps.

*
* *

On a coutume de considérer comme siège de la matière l'article 22 du pacte de la société des nations, publié à la partie liminaire de quatre traités de paix (1) :

Les peuples, « non encore capables de se diriger eux-mêmes », seraient placés « sous la tutelle des nations développées », qui « exerceraient cette tutelle en qualité de *mandataires* et au nom de la société » des nations.

Ce texte est, en effet, la synthèse des conceptions, qui se sont révélées à cet égard. Il appelle cependant des explications, touchant les sources. Car, la nature juridique du mandat international (2) ne peut s'analyser qu'en fonction des travaux préparatoires qui ont présidé à la rédaction de l'article 22, comme aussi par référence à la théorie des obligations du droit privé.

A l'aide de ces données, seront déterminées la

- (1) Traité de versailles (allemagne) : 28 juin 1919.
— saint-germain (autriche) : 10 septembre 1919.
— neuilly (budgarie) : 27 novembre 1919.
— trianon (hongrie) : 4 juin 1920.

(2) Eu égard aux préférences de l'école pour la spécialisation des thèses universitaires — à quoi se mesure l'effort personnel du candidat —, il convient de noter, dès le seuil, la raison pour laquelle il n'a pas paru possible de faire ici œuvre singulière, en localisant les recherches à l'étude inédite d'un mandat particulier, dans un territoire déterminé.

En dépit d'une littérature abondante déjà publiée, celle-ci n'a pas épuisé la question, qui doit encore s'analyser dans un cadre d'ensemble, en vue de dégager les éléments constitutifs de l'institution.

Le statut juridique du mandat colonial, aux contours si fuyants, fait encore l'objet de théories controversées : il n'a pas paru superflu d'apporter une contribution nouvelle à son étude.

nature, les caractères, les conditions d'application et les effets du régime considéré.

Dans ces vues, la présente contribution peut se présenter suivant un plan conçu comme ci-après :

Recherche des circonstances dans lesquelles est né le régime et à la faveur desquelles il a pris place dans le droit public moderne .. *introduction historique.*

Justification de la terminologie mandataire, par emprunt aux données du code civil *théorie générale du mandat*

Etude des formes sous lesquelles la législation de droit interne a été transposée dans le droit des gens et appréciation critique de la pratique mandataire *application du mandat.*

Etude des rapports juridiques des parties, notamment par détermination du siège de la souveraineté et fixation de la nationalité des habitants *rapports juridiques des parties au mandat.*

Un dernier chapitre traitera de la *sanction du mandat.*

D'où pourra se dégager un enseignement touchant les *destinées du mandat.*

INTRODUCTION HISTORIQUE

SECTION I

Les rédacteurs du pacte

Des personnages nombreux, au sein d'organismes divers, ont participé à l'élaboration de la charte mandataire.

Pour comprendre celle-ci, fixer la portée des mots et déterminer la valeur de l'institution, il convient de rechercher la tournure d'esprit et les tendances des auteurs ; car l'instrument demeure encore ce que le firent ceux-ci.

Le pacte de versailles, en effet, outre la diversité de ses sources, contient dans sa forme un vice fâcheux, caractérisé par le bilinguisme de son texte. On y voit s'accuser (source de tant de difficultés d'application) l'opposition de deux esprits (1) : l'un, de culture latine, constructif, logique, d'une solide armature juridique, l'esprit français ; l'autre, d'inspiration coutumière, excluant le droit romain, exempt de contrainte et de sanction, avec un fondement purement moral, l'esprit anglo-saxon. L'article du mandat, d'inspiration si élevée, mais de rédaction confuse (2), porte la marque de cette double origine.

Les témoins ont noté que le texte avait d'abord

(1) Professeur albert de lapradelle, « la société des nations », cours de doctorat politique, 1927-28.

(2) « La rédaction de l'article 22, qui a dû être enregistrée sans discussion, à la demande du président wilson, est un des textes les plus obscurs du pacte de 1919 ». (Léon bourgeois, « L'œuvre de la société des nations », chez payot, 1923, p. 58).

été établi — donc pensé — en langue anglaise, puis traduit en français.

Sans doute, et d'ailleurs à la demande de notre délégation (3), il a été décidé que les deux rédactions étaient présumées concomitantes, c'est-à-dire toutes deux originales et faisant foi, avec une valeur constante, l'une étant l'interprétation (et non la traduction) de la même pensée sous l'autre verbe.

La fiction n'a pu cependant détruire le fait matériel de la traduction. C'est ainsi que les expressions « pacte » et « société des nations » ne correspondent pas à la notion originairement conçue par les auteurs.

La loi internationale organique des Etats modernes, condensée dans les 26 premiers articles du traité de versailles, avait été promulguée sous le nom de « *covenant* ». Or, rien dans la terminologie française, ne pouvait rendre ce mot, qui signifie engagement avec solennité religieuse. A défaut, on a traduit « pacte », qui comporte bien notion de solennité, mais sans religiosité. Un pacte entre nations est une charte internationale, un statut du droit des gens, une constitution civile, et rien de plus ; ainsi l'entendaient clémenceau et les représentants de l'europe latine, moins mystiques que leurs collègues de langue anglaise. Les allemands diront « *satzung* ».

De même, la locution « société des nations » ne rend pas la nuance quasi-aggressive de « *league of nations* », pas plus d'ailleurs que la formule germanique « *völkerbund* ». « *Covenant* » et *league of nations* » rappellent plus la sainte-alliance qu'une institution du droit contemporain.

Il parait donc indispensable, pour parer aux défaillances du traducteur, de préciser les tendances de chaque délégation alliée. Les locutions imprécises

(3) Motion larnaude.

devront s'accommoder du sens qu'a voulu attribuer originairement l'auteur.

1° Délégations et commissions

A. — *Comités* : les « trois », les « quatre », les « cinq », les « dix ».

Du côté allié, le seul à considérer, puisqu'à lui seul appartenait la décision (4), les trente-deux nations (5), signataires du traité du 28 juin 1919, furent déclarées membres originaires de la ligue nouvelle, dite société des nations. L'ensemble de leurs représentants, réunis en congrès, constitua la « conférence de paris », qui tint solennellement sa séance inaugurale le 18 janvier 1919 au palais du ministère des affaires étrangères, sous la présidence du chef de l'Etat français.

L'historien américain du congrès, clive day (6), note cependant que « les chefs responsables des puissances en guerre avec l'Allemagne, avaient com-
pris dès le début qu'une étude sérieuse des conditions de la paix ne pouvait profitablement être faite au sein d'une *debating society* ».

Une sélection s'imposait, pour permettre aux organes vitaux de faire œuvre utile.

C'est ainsi que, malgré le principe proclamé de

(4) Les allemands disent : *das diktat von versailles*.

(5) Par ordre alphabétique : 1. Amérique (états-unis d'), 2. Belgique, 3. Bolivie, 4. Brésil, 5 à 10. Empire britannique (grande-bretagne, Canada, Australie, Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande, Inde), 12. Cuba, 13. Équateur, 14. France, 15. Grèce, 16. Guatemala, 17. Haïti, 18. Hedjaz, 19. Honduras, 20. Italie, 21. Japon, 22. Libéria, 23. Nicaragua, 24. Panama, 25. Pérou, 26. Pologne, 27. Portugal, 28. Roumanie, 29. Siam, 30. Tchécoslovaquie, 31. Uruguay, 32. Yougoslavie.

(6) Colonel House : « ce qui se passa à Paris en 1918-1919 », chez Payot Paris 1923, page 25.

l'égalité politique des Etats, un ordre hiérarchique dut prévaloir au profit d'un premier groupe, comprenant les puissances invitantes, dites « principales puissances alliées et associées » : états-unis, empire britannique, france, italie, japon. Les autres étaient déclarées « secondaires » ; elles seront réputées plus tard « à intérêts limités ».

Au sein de ce premier groupe, une sous-distinction s'établit en faveur des chefs de trois gouvernements, les gouvernements ayant pris une part prépondérante dans la conduite de la guerre : france, états-unis, grande-bretagne. Clémenceau, wilson et lloyd george composaient ce « comité des trois », source première de toute loi internationale. Les affaires de haut intérêt lui étaient réservées, avec compétence souveraine.

Une place y était concédée au délégué italien, orlando, dont l'adjonction complétait le « comité des quatre » (*big four*).

Enfin, le représentant du japon, cinquième puissance principale dans l'ordre alphabétique, et aussi de grandeur, était admis à participer à certaines délibérations du « conseil suprême ».

Je note que si le comité des « quatre » désignait la réunion des premiers délégués des quatre principales puissances, l'expression « comité des cinq » était réservée au collège formé par les seconds délégués des cinq principales puissances (pichon, lansing, balfour, sonnino et makino).

Réunis ensemble, premiers et seconds formaient le conseil des « dix », comprenant dès lors :

états-unis : wilson et lansing

france : clémenceau et pichon

grande-bretagne : lloyd george et balfour

italie : orlando et sonnino

japon : saionzi et makino.

Le congrès avait, en définitive, pour organes supérieurs :

- 1) le conseil suprême à trois, à quatre ou à cinq
- 2) le conseil des cinq
- 3) le conseil des dix.

Les trois et les quatre se réunissaient le plus souvent à l'hôtel du président wilson ; les cinq et les dix au quai d'orsay, dans le cabinet de stephen pichon.

Une statistique, dressée par andré tardieu, indique leur activité, d'inégale valeur : les quatre tinrent 145 séances, les cinq 39, les dix 72.

« En somme, dit clive day (7), les dix restèrent
« à l'arrière plan, les cinq ne sortirent jamais de
« l'obscurité et ce furent les quatre qui prirent la
« direction de la conférence pendant la période im-
« portante où ses décisions reçurent une forme dé-
« finitive ».

B. *Commission de l'hôtel crillon*

Concurremment aux travaux des délégués et de leurs seconds, des opérations de recherche et de mise au point étaient conduites par des délégués-adjoints.

Le conseil des dix avait vite reconnu qu'il n'était pas qualifié pour instruire la masse des problèmes qui se pressaient. Aussi, dès les premiers jours qui suivirent l'ouverture, commença-t-on à organiser des commissions, chargées d'étudier les questions sur lesquelles un rapport devait être présenté au conseil.

De ces commissions (au nombre de 32, dit la statistique), je ne retiendrai que celle ayant dans ses attributions l'organisation du régime mandataire, la commission de la société des nations, dite encore « commission de l'hôtel crillon », du nom du lieu de ses séances. Elle comprenait dix-neuf membres, dont deux chefs de gouvernement du comité des quatre, savoir :

(7) Colonel house, op. cit.

amérique (états-unis d') : wilson et house
empire britannique : cecil et smuts
france : bourgeois et larnaude
italie : orlando et scialoja
japon : makino et chinda

belgique : hymans
brésil : pessoá
chine : koo
grèce : venizelos
pologne : dmowski
portugal : reis
roumanie : diamandy
tchéco-slovaquie : vesnitch
yougo-slavie : kramar.

La commission siégea du 3 février au 28 avril
1929.

2° *Délégués et commissaires*

Quelles étaient la valeur et les tendances de ces délégations, et, dans chacune d'elles, de leurs membres délégués, délégués-adjoints, commissaires, experts, etc ?

Il convient d'en faire l'examen suivant l'importance hiérarchique des deux groupes de puissances, et, dans chaque groupe, suivant l'ordre alphabétique, qui est celui de la coutume diplomatique.

A. *Délégués américains*

Le président wodorew wilson dominait de tout son prestige la représentation nord-américaine. Alors à l'apogée de sa carrière, il continuait à exercer dans la paix le rôle d'arbitre, qui lui avait été dévolu pendant les hostilités.

Plus philosophe que juriste, il se laissait parfois entraîner par la générosité de ses conceptions, sans en mesurer la portée pratique. Les oracles par lui rendus seront longtemps invoqués par les peuples comme l'évangile des temps nouveaux.

Son adjoint, l'honorable robert *lansing*, secrétaire d'Etat, avait moins d'idéologie. Mais ses tendances réalisatrices étaient neutralisées par l'honorable edward m. *house*, confident écouté du chef.

Herbert clarc *hoover*, plus tard élevé à la magistrature suprême, était attaché à la mission en qualité d'expert économique.

B. Délégués britanniques.

Le très honorable david *lloyd george*, premier lord de la trésorerie et premier ministre de la couronne, dirigeait la délégation britannique.

Chef du parti libéral au parlement de westminster, il possédait en même temps la confiance des milieux conservateurs et financiers : sa situation politique était énorme.

Il apportait à paris, avec le génie de sa race, les vues impérialistes d'une puissante métropole, assise sur quatre siècles ininterrompus de prépondérance maritime. Il devait se placer en partenaire redouté au sein du triumvirat, dont il emporta plus d'un avis. Attentif à tout ce qui pouvait favoriser la grandeur du nom britannique, il réussit, au prix d'une hérésie de droit constitutionnel, à faire siéger à genève les dominions, collectivités non souveraines, assurant ainsi six voix à l'empire.

Sourd aux aspirations de ses propres administrés, *lloyd george* se montrait partisan de l'émancipation des peuples, quand ceux-ci n'étaient ni irlandais, ni égyptiens, ni hindous. Soucieux d'établir un contrôle sévère sur les territoires mandatés, il obtint le régime spécial de la quasi-annexion pour la

majeure partie des colonies ex-allemandes passées sous l'allégeance de son souverain. Il se croyait wilsonnien : il n'était qu'opportuniste.

D'une nature moins impulsive, lord arthur james balfour, secrétaire d'Etat du foreign office, doyen des hommes politiques du royaume-uni, apportait à la mission une collaboration de valeur. Caractère élevé, d'une loyauté constante, il imposait à tous le respect et la confiance. Il avait été en 1917 l'inspirateur du mouvement sioniste, en faveur du foyer national juif, qui devait prendre une vive extension dans le vilayet de palestine.

Une mention spéciale est due aux deux commissaires de l'hôtel crillon : lord robert cecil et le général smuts. Le premier, de la grande famille des salisbury, plus tard lord du sceau privé, parlait au nom de la métropole : il tint un emploi remarqué. Le très honorable lieutenant-général jan christian smuts, leader du parti pro-anglais à pretoria, était ministre de la défense de l'union sud-africaine. On lui attribue la paternité de la théorie mandataire.

C. Délégués français.

Les appréciations les plus diverses ont été portées sur l'activité du premier plénipotentiaire français, le docteur georges clémenceau.

Il convient, pour juger celui-ci, de faire abstraction des considérations de politique intérieure et de n'envisager le sujet que dans ses manifestations interalliées.

Au regard des témoins étrangers, notre délégué tint au congrès un rôle de premier plan.

« Entre tous, dit le colonel house (8), se dresse clémenceau, la figure la plus frappante de la conférence. Aucun

(8) Colonel house, *op. cit.*, page 10.

« doute, aucun mystère ne l'entoure. Il se battit à la paix
« comme à la guerre, ouvertement, intelligemment et coura-
« geusement pour sa France bien-aimée. Aucun autre, dans
« cette réunion mémorable, ne parut doué d'une valeur aussi
« remarquable. Il inspira l'affection de beaucoup et l'admira-
« tion de tous ».

Médecin par profession, homme politique par tempérament, le maître, au soir de la pensée, penché sur les plaies d'une Europe mutilée, couronnait une carrière active, en assurant le traitement clinique d'un grand malade.

Quatre de ses collaborateurs avaient la qualité de signataires : les ministres *stephen pichon* et *lucien klotz* ; *andré tardieu*, devant qui s'ouvrait un brillant horizon politique ; *jules cambon*, diplomate de carrière. Il convient de citer encore les experts *louis loucheur* et *henri fromageot*, respectivement en matière économique et en matière juridique.

Prolongée à l'hôtel crillon, notre délégation s'honorait de la présence de *léon bourgeois*, premier commissaire français à la commission de la société des nations. Le président bourgeois avait occupé dans la cité les plus hautes magistratures, hormis la suprême. Il conservait, à tous égards, le prestige d'un rôle important, tenu vingt années auparavant à la Haye. C'est à ce titre principalement qu'il avait été sollicité. Il ne put cependant justifier sa réputation, tant était grande la différence d'objet des conférences de 1899-1907 et du congrès de 1919. Grand prêtre du rite ancien, égaré dans un temple nouveau, *léon bourgeois* ne compta dans la figuration que comme un invité de marque.

A ses côtés, *fernand larnaude*, doyen de la faculté de droit de Paris, tint honorablement une place difficile.

D. Délégués italiens.

Le royaume d'italie était représenté par le marquis *orlando*, président du conseil en exercice. Professeur de droit constitutionnel, homme politique réputé, il était savant, éloquent et chaleureux. Manquant cependant d'énergie, il ne répondit pas aux espérances placées en lui par la population péninsulaire, qui dira plus tard ses regrets de n'être pas venue au partage colonial.

Le délégué italien eût pu, en tous cas, développer un projet de pacte de fort bonne tenue, préparé par ses propres soins : il ne le présenta pas, de crainte de déplaire à ceux dont il attendait les offices.

Son ministre des affaires étrangères, le baron *sonnino*, plus énergique, eût pu faire prévaloir le point de vue national. Mieux armé, en outre, du fait qu'il maniait avec une égale facilité de nombreux dialectes, il eût tenu avec distinction la première place.

A côté d'eux, l'honorable *vittorio scialoja*, sénateur, chargé d'un enseignement juridique à rome ; le sénateur *imperiali* et le député *silvio crespi*.

E. Délégués japonais.

Le mikado avait mandé des conseillers de valeur : le marquis *saionzi*, ancien président du conseil ; le baron *makino*, ancien ministre des affaires étrangères ; les ambassadeurs *chinda* (londres), *k. matsui* (paris) et *h. ijuin* (rome).

F. Délégués belges.

Paul *hymans*, ministre de la défense nationale et d'Etat, professeur à l'université de bruxelles, parlait au nom du roi des belges. Il prit une part active

au congrès, où il donna la mesure des qualités de son esprit. C'est sur ses instances que les districts de ruanda et d'urundi furent détachés du tanganyka, pour être confiés à la tutelle belge. Hymans devait présider avec éclat à genève, le 15 novembre 1920, la première assemblée de la société des nations.

Ses adjoints étaient deux autres ministres d'Etat : jules *van den heuvel* et émile *vandervelde*, ce dernier spécialisé en matière d'économie sociale.

G. Autres délégués.

Les puissances à intérêts limités avaient accrédité à paris leurs plus habiles diplomates, savoir :

Grèce :

eleftherios *venizelos*, originaire de crète, président du conseil des ministres. Il avait lutté contre le roi constantin pour le triomphe des institutions démocratiques et s'était constitué une réputation d'homme d'Etat.

nicolas *politis*, ministre des affaires étrangères, professeur à la faculté de droit de paris, membre de plusieurs académies savantes.

Pologne :

ignace *paderewski*, président du conseil, ministre des affaires étrangères, qui, réunissant les débris d'une pologne mutilée, devait en faire un Etat libre, jeune et viril.

roman *dmowski*, président du comité national polonais.

Portugal :

Le docteur affonso agusto da *costa*, ancien président du conseil des ministres. Il soutint les intérêts

lusitaniens dans la limite où le lui permettait l'hypothèque britannique, qui pesait depuis 1704 sur le gouvernement de lisbonne. Il fut dans l'impossibilité de revendiquer un mandat, en dépit du glorieux passé colonial de son pays, et bien que celui-ci eût joué, comme la belgique, un rôle actif dans la conquête de l'est-africain. Il se borna à obtenir le rétablissement de la souveraineté portugaise sur le district de kionga (mozambique).

Da costa était secondé par le docteur luiz vieira soares, ancien ministre des affaires étrangères, et par le docteur reis, commissaire à l'hôtel crillon.

Roumanie :

ion bratiano, président du conseil, ministre des affaires étrangères, fondateur de « la plus grande roumanie » ;

le général constantin coanda, aide de camp royal, ancien président du conseil ;

constantin diamandy, de la commission de la société des nations.

Tchéco-Slovaquie :

karel kramar, président du conseil, et eduard benès, ministre des affaires étrangères, tous deux juristes distingués.

Yougoslavie :

nicolas pachitch, ancien président du conseil ; ante trumbic, ministre des affaires étrangères ; milenko vesnitch, ministre à paris, membre de l'institut de droit international.

Il faut encore signaler *epitacio pessoa*, délégué des états-unis du brésil, auteur d'un code de droit international public, plus tard président de la république, puis juge titulaire à la cour permanente de justice internationale ; *wikyuin wellington koo*, délégué chinois, un de plus habiles « *debater* », aux interventions remarquées, docteur de l'université de columbia, auteur d'un traité sur la « condition des étrangers en chine ».

*
* *

Tels étaient les membres principaux de l'illustre compagnie, à qui incombait le soin de statuer sur les dévolutions territoriales. Hommes politiques ou jurisconsultes, la plupart étaient dignes de leurs ancêtres des congrès de westphalie et de vienne. Ceux d'entre eux, que la mort, l'âge ou les révolutions ont épargnés, se trouvent encore, après plus de dix années, assis autour des tables de conférence ou dans les conseils de gouvernement, notamment *hoover*, *cecil*, *tardieu*, *loucheur*, *fromageot*, *scialoja*, *hymans*, *vandervelde*, *politis*, *venizelos*, *diamandy*, *benès*.

A une époque où les institutions démocratiques contraignent les Etats à un choix sans cesse renouvelé de la représentation, la pérennité dans la fonction est un indice de compétence. On peut y puiser un argument favorable au pacte, dont les auteurs ont gardé à travers le temps la confiance des peuples.

SECTION II

Le partage

Les territoires sur lesquels il y avait lieu de statuer comprenaient d'une part, les colonies allemandes, d'autre part, les pays non turcs de l'empire ottoman.

A l'égard des premières, l'Allemagne avait formulé une renonciation expresse, que le traité de versailles devait consacrer dans les termes de l'article 119 ci-après :

« Article 119. L'Allemagne renonce, en faveur des principales puissances alliées est associées, à tous ses droits et « titres sur ses possessions d'outre-mer ».

Le nombre et la superficie de celles-ci étaient déterminées. Il s'agissait des établissements hors continent (*kolonialbesitz*), jusqu'ici rattachés à la métropole soit par les liens de l'administration directe (*deutschbesitz*), soit par ceux du protectorat (*schutzgebiet*), à l'exclusion des autres tenures, telles que territoires à bail (*pachtgebiet*), dont kiau-tchéou était le type (1).

(9) Il convient de signaler pour mémoire deux projets, non retenus, concernant la sarre, d'une part, les districts d'eupen et de malmédy, d'autre part.

Un amendement fut présenté le 8 août 1919 par une commission de trois experts (andré tardieu pour la france, charles haskins pour les états-unis, headlam morley pour la grande-bretagne), tendant à placer l'enclave sarroise sous mandat de la société des nations, confié à la france, avec plébiscite au bout de quinze années.

La proposition, appuyée par clemenceau et par lloyd george, ne fut pas agréée par wilson, qui réservait la formule aux établissements coloniaux (« la paix », par andré tardieu, chapitre VIII).

Quant à eupen et malmédy, deux autres districts métropo-

Deux lots étaient exceptés :

a) la partie du camerun, dite « bec de canard », acquise par l'Allemagne au traité du 4 novembre 1911 ; elle fut rétrocédée purement et simplement à la france en pleine souveraineté et rattachée au groupe de l'afrique équatoriale française ;

b) le district de kionga, à l'embouchure de la rouvouma (est africain), arraché à la colonie portugaise du mozambique en 1894 ; il fut replacé sous la souveraineté du portugal.

Les établissements allemands étaient dès lors :

En afrique :

- 1) le togo et son hinterland, capitale lome ;
- 2) le camerun, capitale duala, tel que délimité avant 1911 ;
- 3) le tanganyka, ou est-africain allemand (*deutsch-ostafrika*), capitale dar-es-ssalâm ;
- 4) le sud-ouest africain allemand (*deutsch-südwestafrika*), capitale windhoek, moins l'enclave britannique de walfischbai.

Ces quatre possessions étaient d'administration directe.

Dans le pacifique :

- 5) la nouvelle guinée, ou *kaiser wilhelm land*, dans sa partie nord-est, capitale friedrich wilhemsahafen ;
- (6) l'archipel bismark, capitale herbertshöhe, comprenant notamment : neu-pommern, dit aussi nouvelle-bretagne, gazelle-halbinseln, neu-mecklemburg, neu-hannover, admiralitäts inseln ;
- 7) l'archipel salomon, dans sa partie septentrionale (*nördliche salomoninseln*), comprenant notamment les îles bougainville, choiseul et ysabel ;

litains démembrés du reich, ils avaient été également envisagés sous mandat: le conseil de la société des nations, dans sa neuvième session, tenue à paris le 16 septembre 1920, en attribua la souveraineté à la belgique.

8) l'île nauru, entre l'archipel des gilbert et celui des marshall ;

9) le samoa occidental ,dont le port principal est apia, dans l'île upulu ;

10) l'archipel marshall (*marshallinseln*), capitale jaluit, avec tout le groupe insulaire allemand au-dessus de l'équateur.

Les comptoirs allemands du pacifique avaient la condition des pays de protectorat (*stillen oceans schutzgebiet*).

*
* *

Le groupe ottoman était moins homogène.

La turquie n'avait pas d'organisation coloniale : le démembrement mandataire devait affecter tant les provinces vassales que la métropole elle-même. Certaines communautés, d'abord regardées comme susceptibles d'obtenir les garanties de l'article 22, se trouvèrent par la suite exclues de ce bénéfice. Ce fut le cas de la cicile et de l'arménie.

La première, d'abord placée sous le contrôle français, fut rendue à la turquie. La seconde, offerte à la tutelle américaine, qui fit défaut, fut partagée en deux tronçons, dont l'un s'agrégea à la fédération soviétique, tandis que l'autre demeura sans statut défini.

La condition de mossoul fut réservée.

D'autres régions furent purement et simplement annexées à des Etats européens : le dodécanèse à l'italie, chypre à la grande-bretagne, les îles mitylène, chio, samos, et nikaria à la grèce.

Par contre, cette dernière puissance fut déboutée de ses prétentions de regard sur certaines îles de l'asie occidentale.

Le sort de l'égypte fut réglé provisoirement par confirmation du protectorat britannique.

En définitive, les ayants-cause du sultan de turquie, au titre de l'article 22, avaient à recueillir :

1) la syrie (damas, homs, alep) et ses dépendances, constituées par :

a) les trois djebels libanais (beyrouth), alaouïte (lattaquié) et druse (soueïda).

b) les deux districts palestiniens de cisjordanie (jérusalem) et de transjordanie ;

2) la mésopotamie, ou irak, capitale bagdad.

*
* *

Conçue dans l'esprit de certains plénipotentiaires, au rang desquels la légende place le président wilson (10) et le général smuts (11), la théorie mandataire prit corps pour la première fois le 30 janvier 1919, au cours d'une délibération du conseil suprême, dont les conclusions furent révélées par un communiqué de presse, ainsi conçu :

« Un arrangement provisoire satisfaisant a été obtenu, en « ce qui concerne le régime à appliquer aux colonies allemandes et aux territoires occupés de la turquie ».

Le congrès de paix avait inauguré ses travaux le

(10) Wilson avait consacré le cinquième de ses « quatorze points », exposés au sénat américain le 8 janvier 1918, au principe de l'aménagement futur des colonies allemandes, dans les termes suivants :

« Un arrangement librement débattu interviendra, dans un « esprit large et absolument impartial, de toutes les revendications coloniales, fondé sur la stricte observation du principe « que, dans le règlement de ces questions de souveraineté, les « intérêts des populations en jeu pèseront d'un même poids que « les revendications équitables du gouvernement dont le titre « sera à définir » (« la guerre, la paix », par wodrow wilson, chez berger-levrault paris 1918).

Les lots non turcs de l'empire ottoman faisaient l'objet du deuxième point.

(11) « Un plan pratique de société des nations », par christian smuts, paris 1918.

18 janvier. Dès le 24, la question coloniale avait été abordée entre les quatre et la discussion s'était poursuivie (12) les 27 et 28, jusqu'à la publication de l'accord du 30.

Du 3 au 13 février, les commissaires de l'hôtel crillon mirent la rédaction au point. Le 14, jour du premier départ de Wilson, le projet d'article 19 du pacte était publié. C'était, à une nuance de rédaction près, le texte de l'article 22 actuel, ainsi conçu :

« Article 22.

I. « Les principes suivants s'appliquent aux colonies et
« territoires, qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous
« la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédem-
« ment et qui sont habités par des peuples non encore capables
« de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement
« difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développe-
« ment de ces peuples forment une mission sacrée de civili-
« sation, et il convient d'incorporer dans le présent pacte des
« garanties pour l'accomplissement de cette mission.

2. « La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce
« principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations
« développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expé-
« rience ou de leur position géographique, sont le mieux à
« même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'ac-
« cepter ; elles exerceraient cette tutelle en qualité de manda-
« taires et au nom de la société.

3. « Le caractère du mandat doit différer suivant le déve-
« loppement des peuples, la situation géographique du ter-
« ritoires, ses conditions économiques et toutes autres circons-
« tances analogues.

4. « Certaines communautés, qui appartenaient autrefois
« à l'empire ottoman, ont atteint un degré de développement
« tel, que leur existence comme nations indépendantes peut
« être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils
« et l'aide d'un mandataire guident leur administration jus-

(12) Bulletin du comité de l'Afrique française, janvier 1919, pages 7 et suivantes.

« qu'au moment où elles seront capables de se conduire seules.
« Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en
« considération pour le choix du mandataire.

5. « Le degré de développement où se trouvent d'autres
« peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que
« le mandataire assume l'administration du territoire à des con-
« ditions, qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des
« esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront
« la liberté de commerce et de religion, sans autre limitation
« que celle que peut imposer le maintien de l'ordre public et
« des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications
« ou des bases militaires ou navales, et de donner aux indigè-
« nes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la
« défense du territoire, et qui assureront également aux autres
« membres de la société des conditions d'égalité pour les échan-
« ges et le commerce.

6. « Enfin, il y a les territoires, tels que le sud-ouest afri-
« cain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de
« la faible densité de leur population, de leur superficie res-
« treinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de
« leur contiguïté géographique au territoire de mandataire,
« ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux adminis-
« trés que sous les lois du mandataire, comme une partie inté-
« grante de son territoire, sous réserve des garanties prévues
« plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

7. « Dans tous les cas, le mandataire doit envoyer au
« Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il
« a la charge.

8. « Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administra-
« tion à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une
« convention antérieure entre les membres de la société, il sera
« expressément statué sur ces points par le conseil.

9. « Une commission permanente sera chargée de rece-
« voir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et
« de donner au Conseil son avis sur toutes les questions rela-
« tives à l'exécution des mandats ».

Le 7 mai, la note suivante était publiée :

« Le conseil des quatre chefs de gouvernement a pris, dans
« sa séance du 6 mai après-midi, les décisions suivantes, rela-
« tivement aux anciennes colonies allemandes.

« Sur l'est-africain, le mandat sera exercé par la grande-bretagne ; sur le sud-ouest africain, par l'union sud-africaine ; sur le samoa, par la nouvelle-zélande ; sur les autres possessions allemandes du pacifique, au sud de l'équateur, par l'australie ; sur nauru, par l'empire britannique ; sur les îles du pacifique, au nord de l'équateur, par le japon.

« Pour ce qui concerne le togo et la camerun, la grande-bretagne et la france détermineront elles-mêmes le régime futur de ces colonies et le recommanderont à l'adoption de la société des nations ».

Le 21 août, les districts de ruanda et d'urundi, aux confins nord-ouest du tanganyka, étaient confiés à la belgique.

Ainsi était réglé le sort des établissements extra-continentaux du reich, qui reçurent leurs chartes écrites les 17 décembre 1920 (mandats C) et 20 juillet 1922 (mandats B).

Quant aux lots ottomans, ils furent répartis au cours d'une réunion du conseil suprême, tenue à sanremo (25 avril 1920) : france et grande-bretagne étaient respectivement préposées à la gestion des affaires de syrie et liban, d'une part, de palestine et d'irak, d'autre part. Les constitutions provisoires de syrie et de palestine furent promulguées à londres le 24 juillet 1922. Un traité d'alliance (10 octobre 1922) fixa les rapports anglo-irakiens.

Dans le dernier état de la répartition, le régime mandataire affectait quinze lots parcellaires, dont trois du mode A, six du mode B, six du mode C, suivant le tableau ci-après, devenu aujourd'hui définitif :

	TERRITOIRE	CHEF-LIEU	MANDATAIRE
mandat A	syrie et liban	beyrouth	france
	palestine et trans-jordanie	jérusalem	grande-bretagne
	irak	bagdad	d°
mandat B	togo français	lome	france
	camerun français	yaunde	d°
	togo britannique	yendi (13)	grande-bretagne
	cameroon britan.	buea	d°
	tanganyka	dar-es-ssalâm	d°
	ruanda-urundi	astrida	belgique
mandat C	sud-ouest africain	windhoek	dominion sud-africain
	nouvelle-guinée	wilhemshafen	dominion australien
	nouvelle-bretagne et salomon	herbertshöhe	grande-bretagne
	samoa	apia	dominion néo-zélandais
	nauru	nauru	empire britannique
	marshall	jaluit	japon

(13) Le togo britannique n'est, en réalité, qu'une expression géographique et ne forme pas une unité administrative. Il ne comporte pas de capitale, yendi n'étant qu'une ville principale ; il n'a jamais donné lieu à la désignation d'un commissaire-résident. Ces dernières fonctions sont remplies par le gouverneur de la gold coast, colonie voisine, à laquelle le togo est rattaché et dont il partage la condition.

De même, le cameroon britannique, rattaché administrativement au gouvernement de la nigeria.

Cette unification de régime, au mépris des garanties instituées par la société des nations, a fait l'objet de critiques vaines, auxquelles a passé outre le colonial office.

« Les territoires sous mandat, disait avec juste raison le délégué allemand stresemann, au cours d'un débat à genève en septembre 1929, ont une entité autonome, dont il ne faut pas dissocier les éléments au profit des dépositaires temporaires » (rapport au conseil sur les travaux de la 15^e session de la commission permanente des mandats).

On remarquera les attributions faites au profit de certains membres de l'empire britannique ,dont trois dominions (afrique du sud, australie et nouvelle-zélande) venus au partage au même titre et dans les mêmes conditions que la grande-bretagne ; l'empire lui-même, considéré dans son ensemble comme unité mandataire, se voyait confier l'administration de l'île nauru.

SECTION III

Les systèmes antérieurs

Sous le bénéfice d'un premier aperçu, on peut rechercher si la conception de l'article 22 constitue véritablement innovation en droit public. L'institution est-elle une improvisation du congrès de 1919 ou seulement la réédition d'une formule connue ?

L'étude de certaines organisations fédératives du passé peut être instructive à cet égard.

1° Antiquité grecque.

Au III^e siècle avant l'ère commune, il existait sur la côte septentrionale du péloponèse, en achaïe, une fédération de douze villes, lesquelles désignaient l'une d'entre elles, par roulement, au contrôle des intérêts de la collectivité fédérale. C'était la dodécapole, ou ligue achéenne (14), qui se maintint jusqu'à la conquête romaine (146 avant j.c.). La ligue étolienne possédait une organisation semblable.

Comme l'actuelle ligue des nations, celle des douze villes choisissait dans son propre sein l'organe mandataire, préposé à la mission d'aide et de gestion.

On aperçoit, à vingt-trois siècles d'intervalle, l'analogie existant entre les deux institutions, l'une et l'autre, au surplus, comportant conseil et assemblée, avec égalité politique des Etats membres.

(14) Fustel de coulanges : « polybe », paris 1858 ; marcel dubois : « les ligues étolienne et achéenne », paris 1884 ; professeur gidel : « les Etats composés », cours de droit constitutionnel comparé, doctorat politique 1927-28.

2° *Saint empire romain germanique*

Le « saint-empire romain des nations germaniques », dans la période de son histoire où cette communauté politique cessa d'être unitaire, pour prendre la forme fédérative, offre un exemple de protection tutélaire, exercée par une autorité supérieure. Celle-ci, l'« empire », est personnifiée tantôt par l'empereur lui-même, tantôt par la diète, tantôt par les cours souveraines de justice (*kammergericht* et *hofrat*). L'intervention avait lieu soit en faveur des peuples gouvernés, soit au profit des princes gouvernants. Elle comportait surtout garantie d'intégrité territoriale et de sécurité politique, à manifestation éventuelle : elle ne constituait pas un mode d'administration permanente.

3° *Précurseurs de la s.d.n.*

Il faut citer pour mémoire les constructions établies par certains auteurs, qu'on regarde comme les précurseurs français du pacte : dubois, crucé, sully et de saint-pierre.

Le normand dubois (1305) concevait, pour l'ensemble du monde connu, une société chrétienne, guidée par un concile élu.

Emeric crucé envisageait la réunion des princes et des républiques sous le contrôle d'un conseil universel, siégeant à venise.

Sully (« le grand dessein d'henri IV ») refaisait la carte d'europe sur un principe d'équilibre absolu, avec quinze grands Etats, de même étendue, de même richesse. Au-dessus, un conseil très-chrétien de trente députés (deux par domination), avec pouvoir de sanction.

L'abbé de saint-pierre (1706) exigeait, en vue

d'une « paix perpétuelle », l'alliance des souverains, liés aux décisions d'une assemblée générale.

Ces prolégomènes demeurèrent théoriques. Il faut en retenir l'idée d'un pouvoir délégué par un organisme central en vue d'une mission déterminée.

4° *Sainte alliance.*

A la chute du premier empire, quelques souverains d'Europe se constituèrent en « sainte-alliance », dans le but de maintenir les régimes dynastiques existants. En cas de trouble politique, procuration était donnée à un allié de rétablir l'ordre compromis : c'est ainsi que le roi de France fut chargé en 1822 de soumettre la révolution espagnole.

La sainte-alliance n'est pas l'ancêtre de la société des nations. Elle en a déjà cependant un organe (le conseil) et une prérogative (le droit de sanction). Dans la mission qu'elle envisage, elle choisit pour mandataire une de ses propres unités composantes, comme faisait la ligue achéenne, comme fera la ligue de Genève. On ne songe pas encore cependant en 1815 à administrer dans la paix : on persiste à sévir par les armes.

5° *Concert européen.*

Au cours du XIX^e siècle, les continuateurs de la sainte-alliance en élargirent les bases et transformèrent l'institution en « concert européen », avec maintien de la politique de contrôle par les soins d'organes d'exécution.

A la différence cependant des anciennes coalitions à démonstrations guerrières, la nouvelle entente se révéla par des actes d'arbitrage. Les Etats concevaient l'union plus en vue de la paix qu'à des fins d'agression : ils étaient plus alliés que coalisés.

C'est ainsi que le concert européen donna de son

activité des manifestations, dont quelques-unes peuvent être retenues comme caractéristiques de l'obligation mandataire, savoir :

garantie de liberté des communications fluviales, par actes des 2 novembre 1865 (danube), 26 février 1885 (congo) et 29 octobre 1888 (suez) ;

garantie d'intégrité territoriale, par traités des 30 mars et 15 avril 1856, au profit de la turquie ; 13 décembre 1916, au profit de l'éthiopie ; 2 novembre 1917, au profit de la norvège ;

garantie de neutralisation, par le traité du 11 mai 1867, à l'égard du luxembourg. Dès 1815 (acte du 20 novembre), le sol de la confédération helvétique avait été déclaré inviolable, comme plus tard celui de la belgique.

Plus voisines de la conception moderne sont les décisions, par lesquelles les nations concertées confièrent à un préposé responsable l'administration de certaines provinces, par exemple :

convention de constantinople du 6 septembre 1864, plaçant le liban sous l'autorité d'un gouverneur chrétien ;

convention du 31 mars 1865, confiant la direction du cap spartel (maroc) à des commissaires européens ;

traité du 4 juin 1878, instituant le contrôle britannique sur l'île de chypre ;

décision du congrès de berlin du 28 juin 1878, donnant à l'autriche le droit d'occuper les deux banovines de bosnie et d'herzégovine, à charge d'administration ;

convention de madrid du 3 juillet 1880, organisant la « protection » au maroc ;

traité du 3 juillet 1898, conférant l'autonomie aux crétois sous la surveillance d'un haut-commissaire européen ;

acte final d'algésiras du 7 avril 1906, chargeant deux puissances voisines du maroc d'une mission de police internationale (15).

(15) Par contre, on ne saurait faire entrer dans la même formule ni le statut d'andorre, sous co-suzeraineté franco-espagnole, ni celui des nouvelles-hébrides, sous condominium franco-britannique. Dans ces deux espèces, il y a souveraine-

Il n'est pas douteux que ces arrangements se rapprochent par la forme, du système inauguré par le pacte. Le point commun réside dans le fait d'un organe supérieur de décision, prenant position de mandant, pour donner pouvoir à un fondé, le plus souvent pris dans son sein, d'accomplir une mission, avec obligation de rendre compte.

La différence apparaît dans le but de l'opération. Tandis que l'on se préoccupait au XIX^e siècle de garantir un privilège (territorial, dynastique ou autre), la nouvelle école impose un devoir d'aide et de conseil, au profit de communautés mineures, conduites à la majorité politique. Aux « zones d'influence », sur lesquelles le concert européen possédait un droit de regard, sont substitués les territoires « sous mandat », sur lesquels la société des nations exerce une action effective. L'ancien système de clientèle fait place au régime plus vivant du contrôle international par gestion mandataire. C'est la transition du siècle précédent à la période contemporaine (16).

6° *Protectorats.*

On a dit encore que le mandat n'était qu'un protectorat déguisé : ainsi se justifierait le reproche de l'école pessimiste sur l'hypocrisie d'un système voilant des visées annexionnistes.

Cette conception répond peut-être, ou répondait, au désir secret de plus d'une puissance : elle n'est conforme ni à l'esprit, ni à la lettre du pacte. Sans doute, les deux institutions participent de la même essence : coexistence de deux groupements, par su-

té conjointe, exercée en collégialité, sur des territoires d'administration directe, sans contrôle fédéral.

(16) Bulletin du comité de l'Asie française, janvier 1929, page 12.

bordination de l'un à l'autre. Elles diffèrent par leur fonctionnement dans le temps et dans l'espace.

Dans le temps : le protectorat peut constituer une fin en soi et demeurer perpétuel. Le mandat n'est qu'un moyen et comporte nécessairement un terme : il est de durée temporaire.

Dans l'espace : l'Etat protecteur agit de sa seule autorité et ne doit de compte à quiconque. Le mandat comporte statutairement des directives émanant d'une autorité fédérale : il est d'ordre international.

« Le contrôle de la société des nations, voilà ce qu'il y a de nouveau dans le mandat » (Le fur).

*
* *

Quoiqu'il en soit de ces rapprochements, peut-on considérer que le congrès de paris s'est inspiré de la tradition historique pour fixer la condition des lots en déshérence ?

On peut affirmer que les délégués de l'europe latine n'ont pas songé à une application de théories anciennes. Aucun ne l'a déclaré et rien, dans les travaux préparatoires, ne permet de le supposer.

Si l'on concède que le projet est d'inspiration wilsonnienne ou smutienne, on doit reconnaître que les deux constructeurs anglo-saxons, aussi étrangers aux souvenirs classiques qu'à la politique de l'ancien continent, n'ont pu puiser dans le passé les principes de leur système. Adeptes d'écoles modernes, nourris d'enseignements nouveaux, ils n'ont rien demandé aux civilisations antérieures.

On pouvait supposer — et une partie de la doctrine l'a prétendu (17) — que le délégué du dominion sud-africain avait emprunté à la constitution britannique l'idée de groupements nationaux en tu-

(17) George scelle, « le pacte des nations », page 343.

tel, en attente d'un régime de pleine autonomie. Dès la fin du XIX^e siècle, certaines unités composantes de l'empire britannique avaient dépouillé la qualité de colonies sujettes pour accéder progressivement au régime de *self government*, sous l'égide d'un organe fédéral. Les lots ethniques de 1919 pouvaient être soumis à un contrôle de cette nature.

Bien qu'il y ait une part de vérité dans cette interprétation, on ne saurait identifier les deux situations, des nuances trop marquées séparant la condition des dominions de celle des colonies allemandes. La constitution britannique comporte d'ailleurs plus de souplesse que le pacte.

On peut donc affirmer que la formule du covenant renferme une conception inédite du droit public⁽¹⁸⁾. La meilleure preuve en est l'incertitude et l'hésitation, qui se manifestèrent chez les mandataires aux premiers moments de l'application. Aujourd'hui encore, après dix années d'expérience, la variété des méthodes persiste, nonobstant les efforts de la commission centrale de contrôle⁽¹⁹⁾. Un régime connu trouve une mise en application facile : rien n'est plus divers, au contraire, que le nouveau statut, dont chaque préposé conçoit le fonctionnement de façon différente.

(18) « le droit selon lequel les mandats ont été constitués «est un droit international entièrement nouveau » (déclaration aristide brian, à la 56^e session de genève, 6 septembre 1929. Cf. bulletin du comité de l'afrique française, novembre 1929, page 456).

Il n'est pas inutile cependant de rappeler ici que, dès 1912, une association philanthropique française, la ligue des droits de l'homme et du citoyen, évoquant la question coloniale au cours de son congrès annuel, avait proposé de remettre tous les territoires extra-continentaux à un organisme international, qui, par délégation, en confierait momentanément la gestion à certaines puissances développées, jusqu'à achèvement de l'éducation politique de la nation gérée (congrès 1912 de la ligue française des droits de l'homme et du citoyen, publications du siège, 10, rue de l'université, paris).

(19) cf. infra la commission permanente des mandats.

CHAPITRE PREMIER

THEORIE GENERALE DU MANDAT

SECTION I

Le mandat en droit privé d'après le code civil français

La doctrine n'apprécie pas de façon générale les comparaisons, que l'on tente d'établir entre les institutions du droit interne et la pratique internationale, pour la raison qu'il n'y a pas identité de condition entre les sujets de droit de l'une et l'autre science.

Au surplus, les relations entre Etats, commandées par des situations de fait et subordonnées aux nécessités du moment, sont susceptibles d'une évolution extrêmement rapide et s'inspirent de tendances, dont la variété déborde le cadre rigide de lois préétablies.

On ne peut nier cependant qu'en dépit de cette variété, le droit des gens tend à fixer ses assises suivant un corps de doctrine, où l'on retrouve plus d'une règle de droit interne.

En fait, les collectivités se meuvent et s'obligent dans des conditions sensiblement semblables aux conditions d'existence des individus.

Les deux formes d'activité se traduisent, au sur-

plus, suivant une même terminologie (1), après emprunt fait par le code des Etats à celui des particuliers.

Il paraît donc indispensable de rappeler ici, d'ailleurs brièvement, les principes de législation privée, que le droit public a faits siens, sauf à noter les différences qui séparent les deux conceptions.

1° *Le mandat.*

Le titre XIII du livre III du code civil français, intitulé « des différentes manières dont on acquiert la propriété » (2), est le siège de la matière. La nature, la forme, le caractère, l'étendue et la sanction du mandat sont déterminées, en même temps que sont définies la capacité des parties et leurs obligations.

Nature. — Aux termes de l'article 1984, « le mandat, ou procuration, est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom. Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire » (3).

(1) On ne saurait induire toutefois de la similitude des termes une identité de doctrine. Les rédacteurs du pacte, qui n'étaient pas tous juristes, ont manié certaines expressions juridiques sans en comprendre le sens ; ils les ont introduites dans le texte pour donner une apparence scientifique à leur œuvre.

(2) Il faut se défendre d'un premier rapprochement, qui, précisément à la faveur des mots, pourrait impliquer une idée d'acquisition au profit du mandataire territorial.

Le mandat civil rentre dans la théorie générale des obligations contractuelles et peut constituer un mode d'acquisition de la propriété. Il ne tend cependant pas toujours à une appropriation : il peut favoriser une autre fin.

(3) Dans la première rédaction du pacte, celle publiée le 14 février 1919 (cf supra page 28, le projet d'article 22, alors connu sous le nom d'article 19, était muet sur l'acceptation. Après le départ de Wilson, ce même 14 février, les juristes eurent le souci de se conformer à la lettre du code ; c'est pourquoi ils ajoutèrent à l'égard des nations mandataires : «... et qui consentent à l'accepter ». C'est un point de plus de rapprochement des deux sciences.

Celui-ci est dénommé aussi « fondé de pouvoirs » (art. 1995). C'est le *procurator* de droit romain, habilité par le *mandans*, ou *mandator*, ou *dominus*.

Forme. — La procuration revêt des formes diverses : acte public, écrit sous seing privé, lettre. Elle peut encore être donnée verbalement (art. 1985), et même tacitement : on connaît la théorie traditionnelle du mandat tacite de la femme mariée.

Caractères. — La procuration peut être spéciale ou générale, gratuite ou à titre onéreux.

Etendue. — Le contrat se réfère aux actes d'administration et peut s'étendre à ceux de disposition. Dans ce dernier cas, la procuration doit être expresse. Le *procurator* ne peut rien faire au-delà de ce qui est porté dans son pouvoir ; le droit de transiger ne comporte pas celui de compromettre (art. 1989).

Capacité. — Le mandant doit être capable.

La condition de plein exercice n'est pas exigée du mandataire, qui, en droit civil, peut être une femme mariée ou un mineur émancipé (art. 1990).

La régularité des actes accomplis par un mandataire s'apprécie eu égard à la capacité, non de celui-ci, mais de son mandant (cassation, ch. civile, 20 janv. 1892, *Dalloz* 1892, I, 229). Ce dernier cependant n'a d'action contre la partie, dans le cas de capacité réduite, que dans la limite des actes par lesquels peut s'obliger le semi-capable (femme ou mineur).

Obligations. — Le mandant est lié par ses engagements. Il doit frais, avances et salaires, « lors même que l'opération n'aurait pas réussi » (art. 1999).

Le mandataire est tenu d'accomplir le mandat, tant qu'il en demeure chargé (art. 1991) ; il est responsable du dol et s'oblige par sa faute, surtout s'il y a rémunération (art. 1992).

Solidarité. — Lorsque le mandataire a été constitué par plusieurs personnes pour une affaire commune, chacune d'elles est tenue solidairement envers lui de tous les effets du mandat (art. 2002).

La solidarité des mandants, établie par le texte ci-dessus, est étendue par la jurisprudence aux mandataires.

Contrôle et sanction. — Tout mandataire est tenu de rendre compte de sa gestion (art. 1993).

La sanction s'exerce par l'action en recours, dont le mandant dispose contre la partie. Elle peut se traduire par la révocation.

Extinction. — Le contrat prend fin (art. 2003) :

- par la révocation du mandataire ;
- par la renonciation de celui-ci ;
- par la mort naturelle, l'interdiction ou la déconfiture, soit de l'une, soit de l'autre partie.

Gestion d'affaire.

On établit parfois un rapprochement entre le contrat de mandat et le quasi-contrat de gestion d'affaire.

La condition de capacité n'est pas exigée du maître, comme elle l'est du mandant. Par contre, le gérant contracte les mêmes obligations que le mandataire : tous deux sont préposés à une gestion.

Par ailleurs, la gestion d'affaire comporte l'utilité pour autrui, qui n'est pas envisagée nécessairement dans la procuration.

Enfin, la solidarité, de droit entre plusieurs mandants, est inexistante entre plusieurs maîtres.

2° *La tutelle.*

Le code civil ne considère dans le mandat que l'élément formel (caractère, étendue, durée, etc.), à

l'exclusion de l'objet, qui varie avec chaque espèce.

Le pacte, au contraire, envisage surtout l'objet, qui est constant : celui d'apporter aide et conseil à des nations mineures en tutelle.

La tutelle, variété du mandat, est le mode proposé par le pacte en matière d'administration coloniale :

« ... confier la tutelle de ces peuples aux nations développées, qui... exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires ».

La tutelle des incapables est traitée au livre « des personnes », articles 389 et suivants du code civil.

Elle suppose un enfant mineur, privé de l'un de ses auteurs. Elle est déférée soit par la loi, soit par un conseil de famille ; dans le cas du mineur émancipé, il y a curatelle. Qu'il y ait tutelle légale, tutelle dative, ou curatelle, il y a toujours assistance du conseil de famille.

Le tuteur doit être majeur, ou émancipé par le mariage, non interdit, non condamné, réputé de bonne conduite et de fidèle gestion. Il ne doit pas avoir eu de rapports litigieux avec le pupille. Il est sous le contrôle d'un subrogé-tuteur.

Le mineur non émancipé est frappé d'incapacité absolue ; il est représenté dans tous les actes civils par le tuteur, « qui prendra soin de la personne » et « administrera ses biens en bon père de famille » (art. 450 c. c.). Mais le rôle de tuteur est réduit aux actes de pure administration, qui d'ailleurs peuvent être accomplis par le mineur émancipé. Quant aux actes de disposition, ils doivent, dans tous les cas, être autorisés par le conseil de famille, avec homologation judiciaire.

J'ajoute que la tutelle prend fin de plein droit à la majorité du pupille.

Il peut y avoir aussi extinction par exclusion ou par destitution du tuteur.

Telles sont les caractéristiques principales du régime civil de tutelle, où les rôles de mandataire et de mandaté sont remplis respectivement par le tuteur et par le pupille. Dans une certaine mesure, le conseil de famille remplit l'office de mandant.

SECTION II

Le mandat en droit international public d'après l'article 22 du pacte

L'organisation territoriale envisagée met en jeu trois personnes, parties à l'action :

le mandant,
le mandataire
et le mandaté,

dont les caractères respectifs s'analysent comme ci-après.

1^o Le mandant.

Quelle personne fait office de partie mandante dans le système de l'article 22 ?

J'ai indiqué que la répartition des lots, prévue dèe le 30 janvier 1919, s'est effectuée le 6 mai 1919 pour les terres B et C, c'est-à-dire antérieurement au 10 janvier 1920, date d'entrée en vigueur du traité de versailles.

On ne saurait donc logiquement prétendre que l'investiture a été donnée par la société des nations, qui n'a eu d'existence juridique qu'à partir du 10 janvier 1920. L'attribution et l'envoi en possession furent faits par les soins du conseil suprême (4), qui

(4) Il ne faut pas confondre ce conseil avec le conseil de la société des nations. Le premier fut une institution de fait, ressource momentanée issue des circonstances et appelée à disparaître. Le second est un organisme régulier, créé par acte

statua même lorsque la ligue fut constituée, notamment à san-remo (25 avril 1920) pour les mandats A.

La dévolution territoriale, fixée par l'article 119 du traité de versailles, est d'ailleurs stipulée au profit des principales puissances, représentées par le conseil suprême, et non au profit de la ligue. Celle-ci ne devait intervenir qu'ultérieurement, aux fins de contrôle.

Il y a donc lieu de distinguer ici deux ordres de faits :

a) d'une part, l'investiture donnée aux préposés mandataires : c'est la *source* du mandat. Elle réside dans le conseil suprême, qui statua à l'origine.

b) d'autre part, la surveillance exercée sur la gestion : c'est le *contrôle* du mandat. Il est assuré par la société des nations, dont l'action est continue.

La partie mandante paraît ainsi revêtir une double personnalité, pour agir en deux temps (5), par les soins d'organes collégiaux.

Mais, tandis qu'à la source, on trouve un collège de pleine capacité politique, le conseil suprême, le contrôle est aux mains d'une société, celle des nations, composée de membres, dont cinq (les dominions et l'inde) n'ont pas les attributs de la souveraineté, en ce qui les concerne personnellement. Il y a dès lors, incapacité partielle, au préjudice de l'activité sociétaire. Cette situation heurte la règle ju-

authentique (articles 2 et suivants du pacte) et d'existence permanente.

Le conseil suprême a précédé le conseil de la société des nations et n'a jamais constitué un rouage de celle-ci (cf page 14, composition du conseil suprême).

(5) « Je rappelle, dit sir james parr, représentant néo-zélandais à la sixième commission des mandats, que les puissances mandataires ont reçu leurs mandats des puissances alliées et associées et que c'est seulement l'exercice des mandats qui est soumis à la société des nations ».

ridique, suivant laquelle le mandant doit être de pleine capacité (6).

A un autre point de vue, la même société comprend aujourd'hui, depuis l'admission de l'Allemagne (1924), une unité composante, dépourvue d'aptitude professionnelle à la mission colonisatrice (lire : aptitude morale à la colonisation). C'est, du moins, ce qu'avaient déclaré les alliés, en proclamant l'indignité de l'Allemagne. Celle-ci, privée de l'aptitude au premier degré, c'est-à-dire impropre à la gestion, est reconnue apte au contrôle supérieur. —

Ainsi la collectivité mandante se trouve frappée d'une double incapacité, par la présence dans son sein de membres inaptes, soit politiquement (dominions), soit moralement (Allemagne).

Cette situation paradoxale est à noter, sans qu'il soit possible de la justifier : elle est la rançon des exigences britanniques, au profit de certains membres originaires de la ligue.

J'ajoute que celle-ci intervient en matière mandataire par les soins de son conseil, et non par ceux de l'assemblée (paragraphe 7, 8 et 9 de l'article 22).

2° *Le mandataire.*

La puissance préposée doit exercer une tutelle, « en qualité de mandataire et au nom de la société » des nations (7).

(6) On a soutenu que, la société des nations n'étant pas celle des Etats, il était possible d'admettre dans la première des communautés non souveraines, qui n'eussent pas trouvé place dans la seconde.

La formule est exacte en elle-même. Mais, là où apparaît l'erreur, c'est lorsqu'on prétend assigner à la société des nations une fonction de la compétence exclusive de la société des Etats.

(7) Je note, en passant, le pléonasme fâcheux : « en qualité de mandataire et au nom de... ».

Par définition, le mandataire agit au nom du mandant. Nommer l'un, c'est dire qu'il agit au nom de l'autre. Il était inutile de le répéter dans le texte.

Il convient de préciser les droits et obligations de la partie dans les deux fonctions, confondues par le pacte, de mandat et de tutelle.

Nature du contrat.

Le mandataire reçoit pouvoir « de faire quelque chose pour le mandant et en son nom ». Il s'oblige par contrat.

Le tuteur reçoit la charge de représenter le mineur « dans tous les actes civils ». Il est préposé à gestion.

Dans les deux cas, il y a mission, d'ailleurs avec obligation de rendre compte. C'est, au regard du pacte, une mission de civilisation, par le moyen d'aide et de conseil.

L'Etat préposé est le *trustee* (8) de la société des nations; avec simple droit de garde, sans propriété, ni même jouissance. Il n'est pas le fiduciaire, grevé de substitution.

Capacité des parties.

On sait qu'en droit civil, la condition de plein exercice n'est pas exigée du procurator (art. 1990 c. c.).

En droit international, tel que le pacte en a disposé, la dispense est acquise aux collectivités non souveraines, habilitées au même titre que les Etats. Les dominions ont vocation mandataire au même

(8) En droit anglais, le *trust* est l'institution par laquelle un bien est confié aux soins et à la bonne foi d'une personne, au profit d'une autre (Lehr : « Eléments de droit civil anglais », page 268).

Dans la conception française de la substitution, le grevé de substitution reçoit le bien, à charge de la transmettre à l'appelé; mais il a, pendant la garde, un droit de jouissance et même de propriété.

titre que la france, la grande-bretagne, le japon et la belgique.

Maïs, il n'y a plus concordance avec la théorie de la tutelle de droit privé, qui exclut de la fonction les mineurs (art. 442 c.c.). Si près que soient les dominions de l'indépendance, ils sont encore présentement en âge de minorité politique : ils ne devaient pas être appelés.

Consentement.

La charge mandataire ne s'impose pas obligatoirement : elle suppose une acceptation préalable.

Cette disposition est conforme à la règle du code (« le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire », art. 1984 c. c.), comme à celle du covenant (« et qui consentent à l'accepter »). C'est ainsi que l'amérique a pu décliner la gestion arménienne.

Etendue des pouvoirs.

Le mandat civil se réfère aux actes d'administration et peut s'étendre à ceux de disposition.

Plus limité dans ses pouvoirs, le tuteur n'est apte qu'aux opérations d'administration.

Cette dernière conception est celle du pacte.

L'Etat préposé administre le territoire : il doit borner son rôle à cette fonction. Il doit même n'agir que par conseil. Toutefois, à défaut d'aptitude consommée de la nation mineure, il prête la main à l'organisation des services publics et veille à leur fonctionnement dans tous les ordres de l'activité nationale : défense et sécurité, justice, enseignement, hygiène, travaux d'utilité, gestion financière, représentation à l'étranger.

Par contre, il s'interdit les actes de disposition, c'est-à-dire ayant pour effet d'aliéner ou d'hypothéquer le patrimoine : il ne saurait procéder à l'annexion ou à la cession de tout ou partie du domaine,

ni constituer le fonds national en gage. Même dans le mandat C, où le sol est statutairement présumé « partie intégrante » du territoire métropolitain, aucune aliénation de biens, aucune modification de frontière, aucune altération de patrimoine ne peuvent être stipulées, si ce n'est cependant, comme dans la tutelle, avec l'autorisation du conseil de famille, c'est-à-dire de la société des nations.

On verra plus loin que le mandataire ne dispose pas de la souveraineté dans le territoire : ainsi s'explique la limitation des pouvoirs.

Contrôle.

En droit privé, le mandataire (art. 1993 c. c.) et le tuteur (art. 469 c. c.) sont tenus de rendre compte de leur gestion.

L'obligation s'impose de même façon dans le droit des gens.

Mais, alors que le tuteur de l'enfant mineur n'est tenu de présenter ses états de situation qu'en fin de gestion, la puissance mandataire doit, aux termes de l'article 22, adresser son rapport chaque année.

Une commission spéciale, dite commission permanente des mandats, est chargée de recevoir ce rapport, soumis en dernière analyse à l'examen du conseil de la société des nations.

Durée.

La mission du préposé territorial peut prendre fin comme le contrat de mandat (9).

(9) Certains mandataires ont contesté le caractère temporaire de la mission. C'est ainsi que le représentant australien à la sixième commission déclarait ne pas être d'accord « avec les orateurs qui ont dit que les mandats avaient un caractère temporaire. Personne ne pense que l'Australie aurait accepté le mandat sur la Nouvelle-Guinée, avec tous les frais et responsabilités qu'il comporte, si ce mandat ne devait être que temporaire ».

Rien ne peut justifier cette prétention.

Comme la tutelle de droit privé, elle est limitée dans le temps : elle cesse avec la minorité du pupille.

Toutefois, le critère de la majorité politique d'une nation est moins précis que celui de la majorité civile d'un individu. Rien n'est moins objectif que l'appréciation du moment-limite, où un peuple devient capable de se conduire lui-même. Des groupements non cultivés peuvent être réputés majeurs, et inversement des peuples définitivement évolués maintenus en sujétion. Qui peut affirmer que l'éthiopie ou le libéria, ou même la russie, Etats de pleine souveraineté, sont plus aptes que le dominion canadien, ou le liban sous mandat, ou l'annam protégé, ou même la réunion, colonie sujette ? Pure question d'opportunité politique et d'appréciation subjective, dont la solution dépend de facteurs extrêmement divers.

Nul ne se fait illusion sur la résistance qu'opposera le mandataire, au moment où viendra en question la majorité de la nation assistée. C'est le danger qu'avait prévu l'école pessimiste.

Quoiqu'il en soit, le caractère de durée temporaire est de l'essence même de la gestion mandataire, laquelle doit obligatoirement faire place à une administration indépendante. Seul reste inconnu et de détermination complexe le point de départ de l'affranchissement.

Les autres causes, qui font cesser le contrat civil, peuvent aussi mettre fin au mandat territorial, à savoir la révocation et la renonciation. La révocation est prononcée par la personne qui a procédé à l'attribution.

3° *Le mandaté.*

La qualité de ce sujet de droit est définie au paragraphe premier de l'article 22 :

«... colonies et territoires, qui, à la suite de la guerre, ont

« cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouver-
« naient précédemment et qui sont habités par des peuples
« non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les con-
« ditions particulièrement difficile du monde moderne ».

Le paragraphe 2 considère ces peuples en tutelle.

Il convient de noter dès l'abord le caractère d'espèce de cette législation : il s'agit exclusivement de certains établissements déterminés, démembrés de deux empires déchus, à la suite de la guerre de 1914-1918).

On a prétendu que la formule s'imposerait désormais à tout Etat colonisateur et telle était, sans conteste, l'intention du président Wilson. Rien de semblable n'est stipulé dans le pacte, dont le texte, limité aux problèmes présents, ne vise que le cas particulier des colonies allemandes et des banovines désaffectées. Libre à la doctrine de généraliser la méthode pour l'avenir : elle ne vaut pour l'instant qu'à l'égard des quinze lots inventoriés plus haut (page 31).

A défaut d'éléments permettant d'identifier le mandaté, d'après le code civil français, qui n'en traite pas, je rechercherai au livre de la tutelle le signe et la condition du mineur. Celui-ci est défini : « l'individu de l'un et de l'autre sexe, qui n'a point encore l'âge de vingt-un ans accomplis » (art. 388 c. c.). Il est représenté par le tuteur « dans tous les actes civils » (art. 450 c. c.).

La question a été entrevue ci-dessus, à propos des obligations du tuteur : il convient de la préciser, en ce qui concerne le mineur.

A quoi reconnaître, *mutatis mutandis*, qu'une personne de droit public est en âge de minorité ?

Le covenant répond : à ce qu'elle « non encore capable de se diriger ».

La formule, acceptable dans son principe, a été

critiquée pour ses termes, qui ne ménagent pas suffisamment l'amour-propre des nations en cause.

Si l'on considère, en effet, que les royaumes d'assyrie et de chaldée, formant l'ancienne mésopotamie, aujourd'hui irak, ont connu une civilisation avancée trente siècles avant notre ère, et qu'au XXI^e siècle, babylone, première des cités chaldéennes, était la capitale d'un puissant empire, on conviendra de la méprise du législateur, presumant l'irak « non encore capable ».

De même, l'ancienne terre de chanaan, plus connue sous les noms de judée ou de palestine, dont l'histoire remonte à l'an 2.000, et qui eut son apogée sous le règne de salomon (970-930). De même encore le liban, ou ancienne phénicie (XV^e siècle de la même ère).

L'erreur est explicable de la part des hommes de l'ouest, pour qui le monde commence à la révolution nord-américaine de 1776 : elle eût dû être amenée par les délégués de culture classique.

Quoiqu'il en soit de cette faute de goût, on est convenu d'admettre aujourd'hui que certains peuples ne sont pas en situation, « dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne », de produire par eux-mêmes, d'extraire de leur sein, soit les organes, soit les représentants, capables d'assurer la marche les services de la communauté.

Une distinction est établie entre les peuples, suivant l'état de leur développement. On conçoit, à cet égard, une échelle d'incapacité, graduée à trois degrés, correspondant à trois stades de l'évolution politique, suivant des modes qu'on a pris l'habitude de désigner aujourd'hui sous les majuscules A, B, C, savoir par ordre décroissant :

Mandat A. — Populations semi-capables, parvenues à un point de leur éducation politique tel, que leur existence comme nations indépendantes peut

être reconnue provisoirement, sous réserve d'aide et de conseil.

Les districts levantins, d'origine ottomane, sont placés sous ce régime.

Mandat B. — Incapables, susceptibles d'être considérés comme ayant franchi le premier stade de l'évolution : colonies allemandes d'afrique.

Mandat C. — Populations primitives, frappées d'incapacité totale : groupe australasien.

Par rapport à l'état des personnes, on peut considérer que le statut du mode A s'apparente à la condition du mineur émancipé, celui des deux autres rappelant l'incapacité civile du mineur de moins de 18 ans.

La comparaison cependant n'est pas entièrement vérifiée pour le premier mode, au regard de l'article 22, qui ne prévoit que la tutelle : l'émancipation aurait pour effet de substituer le régime plus libéral de la curatelle. En fait, le régime A laisse au territoire la semi-capacité de l'émancipé, apte aux actes d'administration. La syrie, le liban, la palestine, l'irak disposent d'organes nationaux (chefs d'Etat, parlements, corps constitués), faisant œuvre d'administration, sauf assistance du curateur.

On explique ainsi comment smuts était fondé à voir dans ce régime en progrès une analogie avec le *self government* du dominion britannique, où le gouverneur vaque à la fonction de curatelle. Toutefois, le représentant de la couronne à ottawa ou à pretoria n'est qu'un préposé nominal, jouissant d'attributions purement honorifiques, alors que le délégué mandataire à jérusalem ou à bagdad dispose de pouvoirs très étendus.

J'ai noté précédemment cette différence.

A celle-ci près, mandats A et dominions sont

les uns et les autres très voisins de la condition de pleine capacité.

Quant aux modes B et C, il n'existe pas entre eux une nuance comparable à la différence qui les sépare tous deux du mode A. Dans le principe, les constituants n'avaient envisagé que deux régimes, celui de la demi-capacité (mandat A) et celui de l'incapacité. Or, dans cette dernière modalité, la nation mineure conservait encore certaines prérogatives, faisant obstacle à l'autorité du mandataire. Les gouvernements coloniaux britanniques notamment, qui dès 1914 et 1915, avaient conquis les comptoirs allemands par les armes, et les occupaient depuis cinq années, entendaient conserver leur butin en toute propriété.

C'est pour voiler ces buts d'annexion, et les satisfaire en partie, qu'un troisième degré fut institué et que la sous-distinction B et C fut introduite : les mandats C auraient, en fait, la condition de la *crown colony*. A ce prix, furent vaincues les dernières résistances.

Quoiqu'il en soit de ces nuances, les trois groupes de pays ont la même vocation de principe ; ils tendent les uns comme les autres vers le même but d'indépendance nationale. Une seule différence de stage les sépare dans le temps.

Je note que, pour les mandats de forme A, l'article 22 avait prévu la prise en considération des vœux des habitants pour le choix du préposé : ce choix eût dû être assuré par la voie plébiscitaire. Il le fut par décision souveraine du conseil suprême.

CHAPITRE II

APPLICATION DU MANDAT

Il paraîtrait rationnel de poursuivre et d'achever l'étude théorique du système, avant d'en vérifier l'application. L'exposé général, contenu dans le chapitre qui précède, se trouverait utilement complété par l'analyse de l'activité des parties et des rapports existant entre elles, ainsi que par l'étude des modes de contrôle et des modes d'extinction du mandat.

Cependant, étant donné le caractère inédit de l'institution et la difficulté d'en comprendre le fonctionnement sans les faits, il est préférable de donner dès maintenant un aperçu des méthodes suivant lesquelles français, britanniques, belges et japonais conçoivent le système.

J'illustrerai donc ici la théorie en révélant quelques-unes des pratiques instaurées dans les territoires, au cours des dix premières années d'essai. L'étude des autres questions s'en trouvera facilitée.

*
* *

Les colonies allemandes furent, dès le début des hostilités, la proie de l'invasion alliée.

Le togoland et le camerun furent conquis et occupés par des détachements franco-britanniques, l'est-africain par des formations britanno-belges, le sud-ouest africain par le dominion sud-africain, le pacifique austral par les dominions australien et néo-zélandais, les îles marshall par la marine japonaise.

Les alliés n'avaient alors d'autre idée du régime

futur de ces lots de conquête que celle d'une annexion pure et simple, comme il était de pratique constante, depuis que la guerre est la guerre, à l'égard des biens de bonne prise. En attendant la conclusion d'un traité de paix, les conquérants instituèrent dans ces colonies le régime de l'occupation de fait.

Quant aux sandjaks turcs désaffectés, ils avaient d'abord été constitués en zones d'influence, selon la traditionnelle formule du concert européen : l'accord sykes-picot (9-16 mai 1916) avait fixé les droits respectifs des deux principales puissances islamisantes d'occident, France et Grande-Bretagne, sur les échelles du proche-orient.

Or, la réaction wilsonnienne, remettant en question le principe de la souveraineté dans ces territoires, avait provoqué la surprise, puis l'opposition des gouvernements d'occupation. Chacun d'eux prétendait conserver en pleine propriété, comme un élément inaliénable du patrimoine, les annexions réalisées.

Les dominions surtout montraient une vive résistance à céder des dépouilles, que, rançon légitime, ils avaient déjà agrégées au domaine.

A la signature de la paix cependant, les conquérants durent se soumettre à la nouvelle doctrine : l'amodiation spéciale, issus de la formule C pour les archipels australiens, donna satisfaction aux plus exigeants.

Le principe une fois admis et la répartition devenue définitive, après promulgation des nouvelles chartes, chaque Etat mandataire fut invité à organiser, pour sa part, le régime colonial réformé. Il s'agissait, passant du principe à l'action, de traduire l'article 22, tel que la conception originaire en était apparue, conception wilsonnienne, dont l'auteur envisageait une réalisation optima.

Nouvellement lancée dans l'océan des constitutions modernes, la flotte covenantaire eût pu trouver sa route et voguer sans danger, si une main avisée eût assuré à la barre l'unité de direction. Mais le pilote, que devait être wilson, ne vit même pas l'appareillage. Il y eut divergence dès la sortie du port ; chaque chef d'unité, rompant la discipline du convoi, mit le cap sur un point différent.

Les institutions politiques ne sont jamais l'œuvre de la volonté d'un homme. L'innovation wilsonnienne ne pouvait échapper à cette loi : elle fut déformée dès l'origine.

Le même défaut, qui avait marqué son élaboration par pluralité de sources, apparut à l'application par diversité d'exécution.

SECTION I

Les mandats français

La part dévolutive de la France se réfère aux trois lots de Syrie, du Togo et du Camerun, le premier d'origine ottomane et de statut A, les deux autres de succession allemande et de statut B.

La Cilicie (chef-lieu Adana) n'est à mentionner que pour mémoire : d'abord rattachée au mandat syrien, elle fut rétrocédée à la Porte en 1924.

1° Syrie et dépendances

Le groupe syrien comprend les quatre territoires de Syrie (chef-lieu Damas), du Liban (chef-lieu Beyrouth), des Alaouites (chef-lieu Lattaquié) et du Djebel Druze (chef-lieu Soueïda).

Sur une superficie de 115.000 kilomètres carrés, la population, évaluée à près de trois millions d'habitants, est composée de races très diverses : arabes, bédouins, arméniens, circasiens, mêlés aux syriens, aux libanais, aux alaouites et aux druzes, affiliés à des confessions également diverses (musulmans, chrétiens, israélites, etc.).

La décision d'investiture fut prise à San-Remo le 25 avril 1920 par les principales puissances ; le statut provisoire, dit « mandat pour la Syrie et le Liban », fut promulgué à Londres le 24 juillet 1922 par le Conseil de la Société des Nations.

L'administration supérieure est confiée à un haut fonctionnaire français résidant à Beyrouth et agissant par délégation du gouvernement français.

Il est responsable devant le ministre des affaires étrangères à paris. Il a le titre de « haut-commissaire (1) près les territoires de syrie, du liban, des alaouites et du djebel druze ». Une conférence, dite des intérêts communs, l'assiste dans l'élaboration des décisions de portée générale et la préparation des budgets des services communs. L'ensemble du groupe est constitué en unité douanière et monétaire.

Le haut-commissaire est représenté dans chacun des quatre chefs-lieux par un délégué français. Des administrateurs coloniaux et des chanceliers et drogmans assurent le contrôle des affaires locales dans les districts.

Les quatre unités composantes, placées sous le signe fédéral, ont en fait des conditions différentes de vie publique.

La syrie proprement dite n'avait pas, jusqu'à ces derniers temps, reçu de forme constitutionnelle. Fraction territoriale sans nom, elle était théoriquement présidée par un chef de race locale, *damad ahmed nahmi bey*, nommé et installé le 26 mai 1926 par *henry de jouvenel*, et encore en fonctions en 1930. La constitution donnée le 22 mai 1930 par le haut-commissaire *ponsot*, a érigé le pays en république, dont le président, assisté d'un divan, ou conseil des ministres, tient un emploi de figura-

(1) hauts-commissaires en syrie :

<i>georges picot</i> , haut-commissaire en palestine et syrie	9 avril 1917
<i>gouraud</i> , général de division, haut-commissaire en syrie	8 octobre 1919
<i>weygand</i> , général de division, haut-commissaire en syrie	9 mai 1923
<i>sarrail</i> , général de division, haut-commissaire en syrie	2 janvier 1925
<i>henry de jouvenel</i> , sénateur, haut-commissaire en syrie	2 décembre 1925
<i>henri ponsot</i> , ministre plénipotentiaire, haut-commissaire en syrie	12 octobre 1926

tion. Ce président est obligatoirement de statut musulman.

Le pouvoir législatif appartient, en principe, à une assemblée élue pour quatre années et composée de 70 membres. Les électeurs d'avril 1928 avaient député à damas une chambre, chargée d'élaborer la constitution. Mais, dès sa première réunion (9 juin 1928), la constituante avait vu ses propositions, jugées trop hardies, frappées de veto ; l'ajournement provisoire (11 août et 11 novembre 1928), puis sine die (11 février 1929) avait été la rançon de sa résistance. En dépit du rétablissement du régime de droit commun, par la promulgation de l'acte du 22 mai — charte octroyée —, la syrie ne possède pas d'institution représentative en exercice. Le délégué français de damas, tel un vali turc, est le véritable gouverneur du vilayet.

Par ailleurs, l'une des provinces de la république syrienne, le sandjak d'alexandrette, bénéficie exceptionnellement d'un régime de large décentralisation.

La république libanaise avait reçu, le 23 mai 1926, du haut-commissaire de jounel, une première constitution, prévoyant un parlement de deux chambres, réduites à une seule par la constitution du 18 octobre 1927. Celle-ci a été maintenue, avec quelques modifications de détail, dans la réforme du 22 mai 1930. Le même debbas bey assure depuis plusieurs années la charge de premier magistrat du pays (1).

Les deux autres unités composantes de la fédération, gouvernement des alaouites et gouvernement des druzes, ont reçu leurs statuts à cette même date

(1) Par un traité international, en date du 9 juin 1861, intervenu contre le gré de la Porte, le liban avait reçu un régime d'autonomie, qui ne fut d'ailleurs jamais respecté par constantinople.

du 22 mai. Elles sont, en fait, administrées comme des colonies sujettes. Un gouverneur des colonies réside à lattaquié, avec pouvoirs étendus, bien qu'assisté d'un conseil général élu. Un officier de troupe commande à soueïda, sous le régime de l'occupation militaire, rançon de l'insurrection de 1925.

2° Togo et camerun

Le togoland ex-allemand, d'une population de 750.000 habitants environ, s'étend sur 88.000 kilomètres carrés, dont les six dixièmes, y compris lome, la capitale, sont confiés à la gestion française.

Cette riche dépendance africaine avait fait dès le début l'objet des convoitises de la grande-bretagne, qui se proposait de l'annexer en totalité à sa colonie achanti. Bien que la conquête en fut acquise par les seuls efforts des tirailleurs sénégalais, nos alliés mirent tout en œuvre pour paraître seuls en nom dans les opérations militaires. C'est ainsi que, un premier corps expéditionnaire ayant été formé le 6 août 1914, à l'aide de la garnison de cotonou (dahomey) et de quelques miliciens d'accra (gold coast), sous les ordres de l'officier le plus élevé en grade (commandant maroix, chef de bataillon français), un major britannique fut promu sur-le-champ lieutenant-colonel pour avoir pas sur l'officier français et prendre le commandement en chef. Par cet expédient, l'état-major britannique s'installa à lome. A la révision cependant, les droits de la france furent reconnus : lome et son hinterland nous furent restitués : la grande-bretagne ne conserva qu'une bande de terrain limitrophe de la gold coast.

Placé le 6 mai 1919 sous régime du mode B, délimité provisoirement le 10 juillet suivant, le togo français reçut du conseil de la société des nations, le 20 juillet 1922, sa charte organique. La délimitation définitive fut acquise le 6 juin 1929.

Le territoire est administré par un commissaire de la république (2), dont les attributions sont définies par le décret du 23 mai 1921 : ce haut fonctionnaire est responsable devant le ministre des colonies à paris. Des administrateurs coloniaux sont placés à la tête des circonscriptions.

Aux termes de l'article 9 du statut du 20 juillet 1922, la puissance mandataire a pleins pouvoirs d'administration et de législation sur le togo, réputé « partie intégrante » du territoire métropolitain. On est surpris de voir cette dernière formule appliquée à un mandat B, alors que l'article 22 du pacte la réserve aux pays du troisième mode.

Le camerun (3), qui s'étend sur 425.000 kilomètres carrés, appartient à la région équatoriale. Il a, à quelques variantes près, la même origine, la même histoire et le même statut que le togo. Il faut y noter, dans les faits, une administration modèle, qui a valu à ses commissaires successifs les appréciations élogieuses de la société des nations. Le gouverneur marchand veille présentement à yaoundé à une application scrupuleuse des règlements statutaires, pour le plus grand profit des administrés. Il en est de même d'ailleurs dans le territoire jumeau,

(2) Commissaires de la république française au togo :
maroix, chef de bataillon, commandant mili-

taire	25 août 1914
gaston fourn, lieutenant-colonel, commissaire ..	4 sept. 1916
wœlffel, chef de bataillon, commissaire	27 avril 1917
bonnecarrère, gouverneur des colonies, com-	
missaire	1 ^{er} janv. 1922

(3) Commissaires de la république française au camerun :
aymerich, général de brigade, commandant

militaire	1 ^{er} septemb. 1914
lucien fourneau, gouverneur des colonies, com-	
missaire	17 octobre 1916
jules carde, gouverneur des colonies, commis-	
saire	6 mai 1919
henry marchand, gouverneur des colonies,	
commissaire	24 février 1923

où le gouverneur bonnacarrère a su faire prévaloir dès 1922 une politique de large tolérance, conciliatrice des droits et obligations des deux parties : politique de collaboration sincère, qui est à la base de toute activité extra-continentale. Elle mérite d'être citée en exemple : la commission permanente en a noté l'excellence dans sa session de juin 1930.

Malgré, en effet, la mainmise apparente de la métropole sur les deux terres de mode B, celles-ci sont gérées dans un esprit conforme à celui de Genève. Une agence spécialisée, dit agence économique des territoires africains sous mandat, centralise à Paris, sur les instructions conjointes des deux commissaires autonomes, les efforts tentés et les résultats acquis sur place par ces hauts fonctionnaires, qui ne négligent rien pour assurer aux populations les garanties du pacte.

3° *La conception française*

La charte du 24 juillet 1922, qui détermine les obligations des parties dans le Levant, a donné pour mission au préposé mandataire de « faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme États indépendants ». La France a-t-elle atteint, ou tenté d'atteindre ce but ? Comment concevait-elle son rôle à l'origine ? Comment s'est-elle acquittée de ses prestations par la suite ?

On trouve dans certaines déclarations d'hommes politiques français des indices, qui font douter de la connaissance exacte de la fonction mandataire.

Il a existé, tout d'abord des confusions de termes. C'est ainsi que Léon Bourgeois, dans « l'œuvre de la Société des Nations » (pages 12, 59, 121 et 313), assimile aux mandats internationaux les territoires de la Sarre, de Dantzig, et même les districts d'Eupen et de Malmédy, les uns et les autres de conditions pourtant si diverses.

Pour beaucoup, les pays de nouvelle institution sont de pures colonies. Voici, en effet, comment s'exprime en 1919, devant le sénat français, l'honorable lucien hubert, ancien élève de l'école coloniale, rapporteur de la quatrième partie du traité :

« En se plaçant au seul point de vue français, l'acquisition
« du togo-et du camerun complète notre expansion sur la côte
« occidentale d'afrique » (4).

La même opinion est exprimée, la même année, à la chambre des députés par rené besnard, dans un rapport sur les colonies allemandes :

« La france obtient deux nouvelles colonies : une grande
« partie du togo et les quatre cinquièmes du camerun » (5).

Plus grave est l'erreur d'un homme, pourtant averti, andré tardieu, l'un des négociateurs de la paix, déclarant en 1920 :

« Nous ajoutons à notre empire colonial 760.000 kilomè-
« tres, seize millions d'habitants, près de trois cent millions
« de commerce » (6).

Et cette hérésie n'est pas un lapsus, échappé au hasard d'une improvisation. Elle est rééditée et confirmée neuf ans après par le même orateur, dont le prestige s'est accru de la qualité de ministre d'Etat, à la veille de devenir chef de gouvernement. On trouve, en effet, dans le discours de d'elles (15 septembre 1929) du jeune ministre de l'intérieur, le passage suivant :

« Notre empire colonial ,augmenté de la syrie, du came-
« run, du togo,... » (7).

(4) Rapporté par ayoub, « les mandats orientaux », thèse paris 1924, page 116.

(5) d'elles, page 115.

(6) Rapporté par kuri y adid, « l'évolution du mandat A », thèse paris 1927, page 111

(7) Les journaux du 16 septembre 1929.

Une parole aussi imprudente ne pouvait pas être lancée impunément : elle provoqua des protestations nombreuses, dont une de l' « association syrienne arabe de paris », qui envoya à la société des nations et au quai d'orsay une note conçue en ces termes (8).

« Dans son récent discours de delfe, m. tardieu, ministre
« de l'intérieur de la france, vient, par ces termes, d'assimiler
« la syrie au domaine colonial français : notre empire colo-
« nial augmenté de la syrie, du camerun, du togo, etc.

« l'association syrienne arabe de paris constate qu'en fait
« le gouvernement français, dans ses relations avec la syrie, a
« toujours agi dans ce sens. Non seulement, il n'a rien fait
« pour « acheminer la syrie vers l'indépendance », dont le
« pacte des mandats lui fait une obligation, mais il a tout en-
« trepris pour étouffer les aspirations légitimes d'indépendance
« du peuple syrien.

« l'association félicite m. tardieu d'avoir eu le courage de
« déchirer enfin le voile qui couvrait cette invention équivo-
« que du mandat, qu'elle s'était fait un devoir de dénoncer au
« peuple français. Car le peuple qui vit depuis dix ans sous
« l'administration coloniale française, sait depuis longtemps à
« quoi s'en tenir. Par des soulèvements successifs, dont la der-
« nière révolution nationale n'est qu'un épisode, il a essayé
« au prix de son meilleur sang de faire triompher la liberté
« et le droit. Aussi, aux dernières élections, a-t-il envoyé à
« l'assemblée constituante des hommes décidés à s'entendre
« avec la france sans porter atteinte à l'intégrité territoriale de
« la syrie et à sa souveraineté nationale.

« l'association syrienne arabe de paris rejette sur le gou-
« vernement français, qui, par la voie du ministre de l'inté-
« rieur, vient de découvrir son jeu, la pleine responsabilité de
« l'échec de toutes les tentatives de conciliation qui ont été
« faites par la syrie, et de tout le sang qui y fut versé.

« elle dénonce au monde civilisé, à la société des nations
« et au peuple français en particulier, toutes ces manœuvres
« déguisées de colonisation, qui conduiront irrévocablement
« à de nouvelles révoltes ».

(8) « Le charivari », hebdomadaire, 51, rue saint-georges, paris, numéro du 28 septembre 1929, page 6.

A ces paroles, il est vrai, on oppose celles d'hommes d'Etat, plus pénétrés de la vérité internationale. C'est ainsi que le président poincaré déclarait de la syrie qu'elle n'était ni une colonie, ni un protectorat, mais un « mandat », déclaration confirmée par aristide briand, le 20 novembre 1921 à la chambre des députés (9).

La gestion française n'a pas su se dégager complètement cependant de ses conceptions traditionnelles en matière d'expansion au-delà des mers : elle a laissé prise à la critique par certains côtés.

Le mandat syrien relève, sans doute de l'autorité du ministre des affaires étrangères, comme objet de politique extérieure : et ceci dans la règle constitutionnelle. Mais le haut-commissaire de beyrouth fait appel, concurremment à l'aide des ministres plénipotentiaires et consuls, à la collaboration de gouverneurs et d'administrateurs coloniaux, ce qui a blessé l'amour-propre des syriens, assimilés à des sujets de colonies.

Quant aux mandats B, ils sont rattachés à l'administration coloniale, encore que cette erreur soit corrigée par l'action personnelle des résidents, qui s'appliquent à conserver à l'institution son caractère international.

On juge de la conception française par les apparences administratives.

Plus encore, on peut s'en convaincre par les principes eux-mêmes qui inspirent le mandataire et par l'action politique que celui-ci exerce.

La syrie a une constitution non votée mais octroyée. Son parlement a été ajourné sine die par le haut-commissaire.

Le liban est constitué en république, mais avec un président nommé, et non élu.

Le djebel alaouite n'a pas de vie représentative,

(9) J.O. débats chambre des députés, 21 novembre 1921.

en dépit de son conseil général, et moins encore le djebel druze, placé sous les ordres d'un officier de troupe, en régime d'état de siège.

La situation de ces territoires est celle envisagée à l'origine de l'occupation, annexion de fait, sous des apparences de législation libérale. Ce n'est même pas le protectorat déguisé : c'est l'administration directe.

SECTION II

Les mandats britanniques

Ainsi que l'exigeait une tradition quatre fois séculaire, la grande-bretagne vint au partage avec des prétentions léonines. Elle exigea et obtint la plus grande partie des dépouilles des vaincus.

Encerclée dans une mer, qui l'emprisonne et la protège à la fois, la métropole anglaise, d'étendue territoriale si réduite, a un besoin incessant de débouchés, comme aussi de terres de jonction, garantissant la liberté des routes orientales.

C'est dans ces buts, qu'en défenseur conscient des intérêts des marchands de londres, lloyd george sut faire prévaloir le point de vue impérial, en assurant à son souverain la possession, sur trois continents, des deux tiers des pays de dévolution, dix sur quinze, savoir :

deux mandats A : palestine et irak ;

trois mandats B : togo, cameroon et tanganyka ;

cinq mandats C : sud-ouest africain, nouvelle-guinée, nouvelle-bretagne, samoa et nauru.

1° *Palestine*

La palestine, chef-lieu jérusalem, s'étend sur 30.000 kilomètres carrés, avec une population de 900.000 habitants, parmi lesquels 550.000 arabes musulmans et 160.000 israélites.

On distingue la palestine proprement dite, ou cisjordanie, et la transjordanie. Celle-ci, en appli-

cation des dispositions de l'article 25 du statut palestinien, a été érigée en royaume, sous l'autorité de l'émir abdallah, fils de l'ancien kalife hussein, roi du hedjaz (traité anglo-transjordanien du 20 février 1927). L'émir est assisté d'un conseil législatif de treize députés, siégeant à balqah.

Comme en régime français, l'assistance tutélaire est assurée par un haut-commissaire (10), qui cependant, contrairement à la pratique française de mode A, relève du département colonial, et non du foreign office. Le haut-commissaire de jérusalem assure cumulativement les mêmes fonctions pour la transjordanie.

La palestine offre ce caractère particulier qu'elle a été choisie, sur la proposition de lord balfour (11), alors ministre des affaires étrangères, comme colonie de peuplement de la communauté hébraïque.

L'œuvre, fort louable en elle-même, du regroupement du peuple juif, par les soins de la protestante

(10) Hauts-commissaires en palestine et transjordanie :

sir herbert samuel	1 ^{er} juillet 1920
lord plumer	1 ^{er} janvier 1925
sir john chancellor	1 ^{er} octobre 1928

(11) Texte de la déclaration balfour :

Foreign office, 2 novembre 1917, cher lord rotschild, j'éprouve un très grand plaisir à vous communiquer, au nom du gouvernement de sa majesté, la déclaration suivante de sympathie envers les aspirations juives sionistes, qui a été soumise au cabinet et approuvée par lui :

« Le gouvernement de sa majesté voit avec faveur l'établissement en palestine d'un foyer national pour le peuple juif, et fera tous ses efforts pour faciliter la réalisation de ce but. Il est bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter atteinte aux droits civils et religieux des communautés non juives existantes en palestine, ou aux droits et au statut politiques dont jouissent les juifs dans n'importe quel autre pays ».

Je vous serais reconnaissant de vouloir bien porter cette déclaration à la connaissance de la fédération sioniste.

Votre arthur james balfour.

angleterre, a valu à celle-ci la reconnaissance de tous les sionistes. On a pu émettre cependant des doutes sur la pureté des intentions des restaurateurs, dont les buts étaient moins élevés. Aussi bien, la grande-bretagne avait eu la possibilité d'établir un foyer de même nature au profit des colonies bouddhistes, qui se fussent volontiers regroupées dans les plaines de l'inde : elle ne l'a jamais fait. C'est donc qu'elle était guidée à jérusalem par des motifs autres que religieux. Sa politique levantine ne pouvait, en toute hypothèse, procéder d'une idée différente de celle qui demeurerait constante, au premier plan des préoccupations impériales : la sécurité de la route des indes. L'économique avait le pas certain sur le confessionnel.

D'ailleurs, le plateau de judée, « terre des trois fois », était susceptible d'être revendiqué par les deux autres groupements religieux concurrents, aux souvenirs historiques aussi puissants : les chrétiens et les musulmans.

Du point de vue international, et plus spécialement eu égard à l'article 22 — le seul en cause en cette étude —, l'immigration israélite heurtait le principe des nationalités. Elle revêtait la forme d'une expropriation, presque d'une invasion, au préjudice des autochtones, à qui, et à qui seuls, aurait dû aller l'aide mandataire. Les occupants de race arabe, qui étaient la presque totalité en 1919, se voyaient délogés par un élément étranger, qui ne formait même pas au début une minorité nationale. Ainsi le mouvement sioniste ne visait rien moins qu'à une dépossession, en dépit des garanties accordées par la déclaration balfour aux communautés non juives existantes. Les rôles se trouvaient inversés, par substitution de l'immigrant au groupe des anciens possesseurs, réduit à son tour à l'état de minorité nationale.

Les événements, il est vrai, n'ont pas tardé à donner à cette erreur politique et religieuse leur iné-

vable sanction, dont l'affaire d'août 1929, dite du mur des lamentations, a été, après d'autres incidents regrettables, la tragique illustration.

L'attribution des lots de concession agricole a dû être suspendue et des apaisements ont dû être donnés à la population arabe.

De longs mémoires en défense ont été produits à la commission permanente et au conseil de la société des nations par la puissance mandataire, qui paraît assurée de l'impunité, sans avoir obtenu pour autant la conciliation définitive des parties.

Le malaise, qui va persistant, ne saurait être dissipé que par la révocation de la déclaration balfour elle-même, solution qui ne sera jamais envisagée, en raison de son caractère trop radical.

« L'œuvre de reconstruction de palestine n'est ni possible, ni souhaitable, si elle doit se développer contre la volonté du peuple arabe ». Tel est le jugement porté sur les faits par le savant juif allemand, albert einstein, au cours d'un interview, donné en décembre 1929 au sioniste bernard lecache (12).

Le sioniste américain maurice jostrow ne pense pas différemment.

Le mandat en territoire palestinien a été dès l'origine, détourné de ses fins, en violation du principe des nationalités.

2° Irak

L'irak (ancienne mésopotamie), capitale bagdad, a été érigé en royaume le 23 août 1921, sous l'autorité de l'émir fayçal, fils cadet de l'ancien kalife hussein et frère de l'émir de transjordanie. Une constitution fut donnée au pays en mars 1926.

(12) Le journal « la tunisie nouvelle », rue pasteur, à sfax, du 5 décembre 1929.

Pour exercer le mandat en cette région, le gouvernement de Londres a eu recours à un système aussi audacieux qu'imprévu : celui de l'alliance. Par trois actes successifs, intervenus en la forme de traités (10 octobre 1922, 13 janvier 1926 et 14 décembre 1927), les constituants anglo-irakiens ont fixé le statut local sur les bases de l'égalité des deux contractants. Le traité de 1927, conclu à Londres, lors du passage du roi Fayçal en cette capitale, envisage la candidature de l'Irak à l'assemblée de la société des nations, avec engagement du mandataire de soutenir cette candidature.

La couronne est représentée à Bagdad par un haut-commissaire (13), relevant du colonial office. Le parlement siège au chef-lieu : la première législature a été solennellement inaugurée par le souverain territorial le 27 mars 1924.

3° Togo et cameroon britanniques

Le Togo britannique est une étroite bande de terrain, démembrée de l'ancien togoland. Il est divisé en deux circonscriptions, nord et sud, rattachées administrativement aux districts de la Gold Coast, sous l'autorité directe du gouverneur de cette colonie.

Le cameroon britannique, qui procède de la même origine et participe de la même condition, est administré comme partie intégrante de la Nigeria. Buea, résidence principale, relève directement du gouvernement de Lagos (14). Togo et cameroon ont la condition des *crown colonies*.

(13) Hauts-commissaires britanniques en Irak :

sir Henry Dobbs	1 ^{er} janvier 1923
sir Gilbert Clayton	1 ^{er} janvier 1929
sir Francis Humphris	1 ^{er} octobre 1929

(14) Le journal « la presse coloniale » du 6 novembre 1929 a publié la photographie d'une enveloppe de correspon-

4° *Tanganyka*

L'est africain, ancienne afrique orientale allemande (*deutsch ost-afrika*), communément appelé territoire du tanganyka (un million de kilomètres carrés), conquis en 1914-1916, a été confié à la grande-bretagne : il a reçu son statut par l'acte de londres du 20 juillet 1920. Son chef-lieu est dar-es-salâm, ancien poste radiophonique allemand.

Le pays est riche en gisements de charbon, d'or, de cuivre, de fer et de plomb ; on y cultive le coton, le café et le tabac.

L'article 10 du mandat est-africain avait autorisé la puissance préposée à procéder dans la région à une union ou fédération douanière, fiscale et administrative. Donnant à ce texte l'interprétation la plus large, en conformité de la politique impériale, la métropole a conçu le projet d'une « *closer union* », par aggrégation du territoire aux comptoirs britanniques voisins du kenya et de l'uganda. Le projet eût été recevable, si le colonial office se fût maintenu dans les termes de l'article 10 ci-dessus, c'est-à-dire en opérant une fusion purement économique. Mais, la possibilité d'une annexion politique y fut entrevue, au point de réaliser, par la réunion des comptoirs orientaux d'afrique, l'établissement d'un nouveau dominion fédéral, s'étendant sur deux millions de kilomètres carrés, avec une population de dix millions d'habitants.

Le gouvernement projeté de l'afrique orientale anglaise grouperait, sous l'autorité d'un même agent de la couronne :

- a) la « crown colony » de kenya,
- b) le protectorat de kenya

dance privée, portant le cachet postal : « Buea (*nigerias*, 12 juin 1929 ». Ce journal y voit une preuve des intentions d'annexion de la puissance mandataire.

- c) le protectorat d'uganda
- d) le territoire de tanganyka.

L'émotion provoquée par cette politique d'hégémonie eut son écho à genève, où l'assemblée, au cours de sa 10^e session de septembre 1929, dénonça les visées de la partie annexante. Le délégué allemand, stresemann, soutenu par son collègue italien, scialoja, affirma que les pays de nouvelle organisation étaient des « unités internationales indépendantes », soustraites à la souveraineté du préposé. Le très-honorable arthur henderson dut donner l'assurance qu'aucune décision ne serait prise à ce sujet sans avis de la commission permanente des mandats.

Cette déclaration ne parut pas satisfaisante à l'apaisement des esprits. Un incident, renouvelé, semble-t-il, du geste d'agadir, ramena l'attention sur la question : c'est l'incident de tanga, rapporté comme ci-après par la presse.

Dans les premiers jours d'août 1930, le croiseur allemand *karlsruhe*, mouillant dans le port de tanga (tanganyka), débarqua des marins, qui auraient défilé dans les rues « au pas de l'oie ». Les explications du consul allemand eurent tôt fait de remettre les choses au point. Mais la presse berlinoise jugea opportun de rappeler à cette occasion la situation juridique du territoire. C'est ainsi que la *deutsche tageszeitung* donna à l'incident la conclusion suivante :

« Si la visite du *karlsruhe* a servi à souligner le fait que « l'afrique allemande est juridiquement un territoire sous « mandat, et non une colonie britannique, cela ne peut que « servir notre intérêt. Personne ne sera surpris que les cercles « britanniques, qui cherchent à annexer l'afrique orientale « allemande, en éprouvent moins de satisfaction ».

Nul n'approuvera, sans doute, le dessin de revanche des anciens possesseurs. Mais on ne souscrira pas davantage aux prétentions des occupants nou-

véaux, appliquées à la réalisation de l'union étroite, tant au point de vue politique qu'en matière économique, du tanganyka et du kenya-uganda.

Le tanganyka doit demeurer, jusqu'à décision contraire de la société des nations, une unité administrative distincte.

5° *Sud-ouest africain*

Le sud-ouest africain (*South west africa territory*), ancienne afrique sud-occidentale allemande (*deutsch süd-westafrika*), chef-lieu windhuk, fut confié au dominion sud africain, qui en avait assuré la conquête. Le statut en fut établi par l'acte de genève du 17 décembre 1920. C'est le premier des territoires du mode C de l'empire.

L'histoire des dix premières années de ce mandat accuse plus encore les tendances annexionnistes des occupants. Conquis en 1914 et, dès 1917, rattaché administrativement à l'union sud-africaine, le territoire était administré directement par le gouvernement de pretoria, qui signalait les inconvénients à s'en dessaisir (*the times* des 29 et 31 mai 1917). C'est pourquoi ce gouvernement n'avait pas caché la déception que lui avait apportée l'innovation wilsonnienne d'internationalisation de l'héritage allemand.

Il est piquant d'observer que l'afrique du sud, alors gouvernée par le général smuts, l'un des fondateurs du nouveau régime international, a été l'une des plus réfractaires au contrôle supérieur et s'est prêtée de mauvaise grâce à la réforme instaurée par le pacte. A la vérité, cette réforme ne valait, dans l'esprit des compatriotes de smuts, que pour les pays de succession ottomane, à l'exclusion des colonies allemandes, peuplées de sujets non évolués, pour qui ne pouvait être envisagé qu'un système d'administration directe.

C'est pourquoi, et jusqu'à l'année 1929, les résidents de windhuk persistèrent à considérer le territoire comme partie intégrante de la métropole, au point de maintenir, même dans les rapports écrits, leurs prétentions de souveraineté.

« Ce n'est pas la première fois, dit le délégué finlandais procopé au conseil de la société en 1929 (15), que la question de l'emploi du mot « souveraineté » par la puissance mandataire vient devant le conseil ».

Ce n'est qu'au cours de la séance du 13 janvier 1930 de ce même conseil (16) que le gouvernement de pretoria souscrivit l'engagement de s'abstenir désormais de ses pratiques abusives.

6° Australasie

Les îles allemandes du pacifique austral passèrent en totalité sous l'allégeance du même empire : nouvelle-guinée, nouvelle-bretagne, samoa occidental et nauru, qui reçurent le 17 décembre 1920 leurs statuts, tous au mode C.

L'Allemagne avait établi sa souveraineté sur la partie nord-est de la nouvelle-guinée, qui fut confiée au commonwealth australien. Aucun changement ne fut apporté au régime des deux autres fractions de l'île, qui demeurèrent respectivement possessions néerlandaise (ouest) et anglaise (sud-est, ou papuásie). Le chef-lieu de la nouvelle-guinée australienne fut établi à wilhemshafen.

La nouvelle-bretagne, ou archipel bismark, chef-lieu herbertshöhe, ainsi que salomon, furent attribués à la grande-bretagne.

Le samoa occidental, chef-lieu apia, fut remis à la nouvelle-zélande.

L'île nauru fut confiée à l'empire britannique,

(15) J. o. de la s.d.n., novembre 1929, page 1467.

(16) J. o. de la s.d.n., février 1930, page 70.

celui-ci considéré dans son ensemble, à charge d'assurer la tutelle de ce lot, suivant un tour de roulement des membres de l'empire.

Tous les établissements ex-allemands d'australasie sont administrés comme des crown colonys.

7° *La conception britannique*

Les particularités de la pratique britannique signalées ci-dessus suffiraient à caractériser l'œuvre mandataire du gouvernement impérial.

On trouve, sans doute, à Londres des hommes d'Etat, pénétrés des devoirs nouveaux qui incombent aux nations occidentales à l'égard des établissements extra-continentaux.

« Aucun de ces territoires ne deviendra une colonie », avait déclaré lord chamberlain le 14 mai 1919 à la chambre des communes (17). C'était le sentiment de la couronne, dont les agents faisaient profession de respecter le statut nouveau. Les hauts-commissaires affectaient, dans les pays de mode A, une politique de stricte assistance, au point de traiter, comme à Bagdad et dès 1922, sur le pied d'égalité.

Le 15 juin 1928, le colonel Symes, secrétaire général de Palestine, représentant accrédité du gouvernement à la treizième session de la commission permanente, annonçait que la formule libérale du self government, en accord avec les vues de l'article 22, serait bientôt envisagée et généralisée comme mode d'accession à l'indépendance.

Celle-ci apparaissait prochaine pour l'Irak, sur la recommandation même du mandataire, et le fait que ce dernier proposait en 1929, c'est-à-dire neuf

(17) Rapporté par Ayoub, « l'évolution des mandats A », thèse Paris 1927, page 115.

ans seulement après la mise en vigueur du système, la fin de la tutelle, était la meilleure preuve que la gestion britannique avait produit de bons résultats. La constatation en était faite publiquement, le 13 janvier 1930, en séance du conseil de la société (58^e session), par le docteur von schubert, délégué allemand.

On peut se demander toutefois si les affirmations théoriques des dirigeants répondaient à des convictions sincères et satisfaisaient le monde des affaires, plus préoccupé de la création de débouchés que soucieux du respect de principes très-nouveaux.

Ne fallait-il pas y voir de simples déclarations gratuites, rançon des réactions de l'europe, à qui un apaisement était nécessaire ?

Dans la conception de l'érection des territoires en pays d'autonomie relative, nos voisins ne voyaient-ils pas le commode moyen de disposer de nouveaux dominions, acquis à l'expansion métropolitaine et favorables au développement économique de l'empire, en même temps que le relâchement des liens mandataires devait rendre plus difficile le contrôle de la société des nations ?

Dès avant même la fixation du sort de ces régions, le 31 décembre 1917, le vicomte milner, secrétaire-d'Etat du colonial office, s'exprimait en ces termes :

« Je parle ici en pleine connaissance de cause, en tant que
« représentant de ces dominions de notre empire : que per-
« sonne ne s'imagine que nous avons soutenu ces combats pour
« rien, que personne ne pense que ces colonies retourneront
« jamais à l'Allemagne » (18).

Dans l'esprit des conquérants, l'annexion était définitive : la pratique est demeurée conforme aux prévisions.

(18) The times du 1^{er} janvier 1918.

A vrai dire, l'opinion européenne n'est pas dupe et commence à s'inquiéter de la politique d' « unification » (19), instaurée en terres de contrat.

Les progrès apparents réalisés par l'établissement de monarchies parlementaires en irak et en transjordanie, par l'institution d'un régime représentatif en palestine et par les réformes décentralisatrices données au tanganyka, ne suffisent pas à voiler la réalité, qui est moins édifiante. Emirs et assemblées délibérantes restent aux ordres des hauts-commissaires, véritables détenteurs de l'autorité. L'emprise impériale est entière et l'hégémonie demeure sans contrôle, les comptoirs étant gérés comme terres d'empire, dans le cadre de la politique d'expansion coloniale, pour le développement et le succès du commerce de la métropole.

C'est la méthode suivie au togo et au cameroon, au tanganyka et à windhuk, sans préjudice des pratiques d'administration directe adoptées à apia et à wilhemshafen, où la commission permanente n'a pas la possibilité d'exercer un efficace contrôle.

Il me suffira de rapporter l'observation faite par cette commission, au cours de sa seizième session de 1929, à propos du samoa occidental, sous tutelle néo-zélandaise :

« La commission des mandats a éprouvé de sérieuses difficultés à se faire une opinion sur la situation véritable du territoire, étant donné que les deux rapports dont elle a été saisie expriment des opinions très-divergentes au sujet de l'administration locale » (20).

Et plus loin :

« Par contre, le rapport spécial d'enquête contient de très nombreuses critiques concernant l'ensemble de l'administration du territoire, ainsi que ses finances ».

(20) J.O. de la s.d.n., février 1930, page 147.

(19) Bulletin du comité de l'Afrique française, octobre 1929, page 424.

SECTION III

Les mandats belge et japonais

La Belgique a obtenu le 21 août 1919 que les districts ex-allemands de ruanda et d'urundi soient détachés du tanganyika, pour constituer une unité administrative du mode B.

Le statut fut donné le 20 juillet 1922.

Astrida, dans le ruanda, siège des services centraux, et usambuca, dans l'urundi, sont les deux comptoirs principaux de la région, qui groupe 3.700.000 habitants. Le territoire est rattaché économiquement à la colonie belge du congo, qui centralise, au surplus, les travaux budgétaires.

Les dynasties régnantes ont été maintenues, représentées par musinga, roi du ruanda, et par son collègue mwanbutsa, roi de l'urundi. Le prestige extérieur de ces chefs a même été relevé par la création de maisons civiles et de gardes d'honneur. Le gouvernement belge compte, pour le succès de sa mission, sur la collaboration effective de l'élément indigène.

Une certaine presse s'est émue des famines, qui ont désolé le pays en 1926 et en 1928, résultat de l'insuffisance et de l'irrégularité des pluies et de l'imprévoyance des cultivateurs. Des mesures urgentes ont réduit au minimum les effets du fléau.

Le docteur Orts, membre de la commission permanente, a rappelé à cet égard que la tutelle belge a été établie sur un pays entièrement neuf, qui, pratiquement, n'avait pas encore subi l'emprise européenne et était demeuré étranger aux intérêts écono-

miques de l'ancien continent. L'Allemagne n'y avait établi qu'une occupation administrative embryonnaire.

« C'est le seul territoire sous mandat, dont l'histoire a virtuellement débuté avec l'instauration du régime mandataire et où l'expérience du système se développe en dehors de toute influence d'un passé colonial » (21).

Le compte rendu des délibérations de l'organisme de contrôle ne fait pas mention d'atteinte portée à astrida aux prescriptions de l'article 22. Réserve faite de l'erreur commise dans le choix du titre de gouverneur donné au commissaire du roi, la Belgique, avertie de ses devoirs, se borne à une administration normale, qui n'appelle pas de remarque.

* * *

On pourrait porter le même jugement sur le Japon. au sujet de la gestion des Marshall, si le grand éloignement ne mettait le gouvernement de Tokio à l'abri de toute enquête, selon le régime d'immunité, acquis aux Etats du Pacifique. Le Japon a su voiler sous une abondante littérature législative le régime qu'il pratique à Jaluit, au point d'emporter les éloges de la commission dans les termes suivants (9^e session de juin 1920) :

« La commission tient à exprimer ses remerciements à la puissance mandataire pour le volume de lois, spécialement traduit à l'intention de la commission et joint au rapport, ainsi que les réponses détaillées données au sujet des observations formulées l'an dernier » (22).

(21) Bulletin du Comité de l'Afrique Française, août 1930, pages 466 et suivantes.

(22) J.O. de la S.D.N., juillet 1926.

CHAPITRE III

RAPPORT JURIDIQUES DES PARTIES DU MANDAT

L'étude comparative du mandat théorique et de son application dans le droit des gens, entrevue dans les développements ci-dessus, a fait apparaître plus d'un défaut de conformité.

Il n'y a pas identité entre les deux institutions de droit privé et de droit international : il n'existe entre elles que des analogies.

Le mandat international lui-même a été d'ailleurs soumis à des variétés de méthodes, du fait des agents préposés aux essais. L'application n'est pas constante, quelque préoccupation qu'aient apportée les commettants à imposer une réglementation uniforme.

Et ceci est un premier aspect de la question, du point de vue de l'élément formel.

Il importe présentement de préciser les principes directeurs du mandat territorial et d'en dégager l'objet, en observant les rapports de droit existant entre les parties.

Il y a lieu, à cet égard, d'examiner tout d'abord en quelles mains, en quel organe constitué réside le pouvoir souverain en pays de mandat : c'est la détermination du siège de la souveraineté.

Puis, en ce régime nouveau, qui n'a pas été sans apporter des modifications dans la condition des populations administrées, il conviendra de définir les droits et garanties des habitants au regard des

obligations mises à la charge des organes de tutelle : c'est l'étude des garanties individuelles et sociales des administrés.

Enfin, en raison de la dénationalisation, qui a atteint les populations locales, ex-ottomanes ou ex-allemandes, il faudra rechercher si celles-ci ont acquis une nationalité nouvelle, et, dans l'affirmative, définir les liens d'Etat des ressortissants : c'est la recherche de la nationalité des habitants.

SECTION I

Souveraineté

Une question complexe a été posée à propos du fonctionnement du régime nouveau, celle du siège de la souveraineté.

Qui des parties possède les attributs de la puissance publique, ceux-ci entendus non par délégation, mais par autodisposition ? Est-ce le mandaté, le mandataire, ou le mandant, ou toute autre personne de droit public ? ou encore, y a-t-il pluralité de sujets par démembrement de la souveraineté ?

Qu'entend-on d'ailleurs par cette dernière notion ?

La souveraineté est, pour une collectivité politique, constituée en Etat, la faculté de se régir elle-même dans tous les domaines de l'activité publique, tant en deçà qu'au-delà de la frontière nationale. Elle confère au sujet, de façon complète et homogène, la libre disposition de ses moyens d'action, à l'exclusion de toute intervention étrangère et de tout contrôle extérieur.

C'est la puissance publique inconditionnée.

Elle procède de l' « *imperium* », ce pouvoir qu'avait Rome de dominer des êtres libres et de les commander, de leur ordonner des actes, des prestations, des abstentions, même avec pouvoir de contrainte.

La collectivité souveraine trouve en elle-même sa raison d'être et y puise ses droits. Elle fixe la forme du gouvernement national et la direction à

donner à ce gouvernement, avec pouvoir de faire et de ne pas faire. C'est l'autodisposition dans la plénitude d'exercice.

A l'intérieur, la collectivité préside aux actes d'administration (pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire) comme à ceux de disposition (pouvoir législatif). Elle institue ses organes constitutionnels, choisit ses représentants politiques et nomme ses préposés administratifs.

A l'extérieur, elle se ment dans les limites des règles et coutumes du droit international public, disposant notamment du pouvoir de légation, de celui de conclure des traités et de celui de déclarer la guerre.

Le droit de légation n'est pas spécifique de la condition souveraine : on voit aujourd'hui des collectivités mineures (égypte, irlande, canada, bavière) accréditer des délégués à l'étranger. Ce droit est cependant attaché à la qualité de groupement organisé.

Par contre, la faculté de conclure des traités diplomatiques n'appartient qu'aux Etats, comme aussi éventuellement la qualité de belligérant. Bien que limité aujourd'hui, en théorie, par des accords d'arbitrage, le droit de guerre demeure, en fait, sans contrôle : il résulte de l'immunité de juridiction, dont jouissent les Etats indépendants. Je note, à cet égard, que l'institution de la cour permanente de justice internationale de la haye ne fait pas obstacle à cet attribut ; car, c'est volontairement que les membres de la société des nations compromettent, en vue de décisions arbitrales librement acceptées.

Ces notions premières étant rappelées, il sera possible de discerner la personne qui dispose du pouvoir suprême en pays de nouvelle institution.

J'écarterai tout de suite les hypothèses les moins contestées, et notamment celle de la participation de

la population mandatée, comme celle de l'action de la puissance mandataire.

1° *Pays mandaté.*

La souveraineté ne réside point dans la nation placée sous mandat. Celle-ci, réputée « non encore capable de se diriger », est en état de minorité.

Pour avoir « cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient » (art. 22), ces pays ne sont pas encore nés à l'indépendance, incompatible avec l'état de tutelle.

Il ne paraît donc pas contestable qu'ils sont impuissants à s'obliger ; ils n'agissent pas de leur seule autorité. Ils s'obligent et se meuvent par des organes étrangers, suivant une volonté étrangère.

Certains textes cependant, ou certaines déclarations, ont pu faire douter de cette incapacité politique.

C'est d'abord l'article 22 lui-même, dont le paragraphe 4 prévoit, à propos de la catégorie A, que « leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement ».

Or, il ne s'agit que d'une possibilité, qui n'a pas encore trouvé sa réalisation dans les faits. Les groupements considérés ne sont d'ailleurs que des nations, et non des Etats.

Bien des collectivités ont existé, et existent encore, sous forme de nation, sans posséder d'organisation constitutionnelle : la pologne de 1795 à 1918, la grèce avant 1825, la belgique avant 1830, les Etats baltes avant 1918, le montenegro depuis cette dernière date.

C'est improprement que, de nos jours, une terminologie a été adoptée, réputant Etats des communautés qui n'en ont pas la qualité : Etat d'irlande,

Etat d'orange, Etats du détroit, Etas-unis d'australie, etc. L'égypte elle-même ne jouit pas de la plénitude de ses droits constitutionnels, bien que l'article premier de la charte du 20 avril 1923 la déclare « Etat souverain, libre et indépendant ». Le contrôle étranger qu'elle subit, même relâché, suffit à la classer juridiquement dans la catégorie des incapables. L'égypte, l'irlande, les dominions ont une certaine autonomie : ils n'ont pas l'indépendance, caractéristique de la souveraineté.

Le titre d'Etat a été précisément usurpé par des territoires encore mineurs, relevant de l'article 22 : Etat du liban, Etat de syrie, Etat des alaouites.

Le liban a, sans doute, un « chef d'Etat » national : mais, nommé par la puissance mandataire, le président libanais relève de l'autorité de cette puissance et n'a pas de volonté propre.

A la vérité, en ce qui concerne le syrie, les constituants locaux de 1928 avaient tenté de faire reconnaître leur indépendance, en introduisant dans la charte organique des dispositions conférant à la nation plusieurs attributs de souveraineté, tels que le droit de proclamer l'état de siège, de conclure des arrangements internationaux et d'agir à l'extérieur sans personne interposée. Le haut-commissaire a dû disjoindre les articles, comme contraires à la lettre du pacte.

La question paraissait cependant douteuse, puisque, au cours d'un débat, institué le 4 décembre 1928 au parlement français (débats chambre, 5 décembre 1928, page 3237), l'honorable andré berthou, pouvait déclarer :

« J'ai posé la question à m. poincaré..... Il m'a répondu « que c'était une question très délicate et très discutée que le « fait de savoir si la syrie possédait toujours sa souveraineté ».

Plus troublante est la question, si l'on considère

le cas particulier de l'irak. Erigé en royaume, dit souverain, le 23 août 1921, l'irak s'est donné en mars 1925 une constitution, par laquelle il prétend faire figure d'Etat libre.

Qui plus est, la puissance mandataire a paru favoriser la tendance en traitant avec fayçal sur le pied d'égalité : grande-bretagne et irak ont fixé leurs rapports sur la base de traités, à forme diplomatique, par trois accords, intervenus en 1922, 1926 et 1927. Le gouvernement de londres s'est engagé notamment :

« à fournir à l'Etat d'irak les conseils et l'assistance....
« sans qu'il soit porté préjudice à la souveraineté nationale ».

A en juger par cette rédaction diplomatique, l'irak, reconnu « Etat », avec « souveraineté nationale », disposerait des attributs souverains.

La vérité juridique est toute autre.

Si proche, en effet, de l'émancipation que paraissent les sujets de fayçal, le fait, pour leur émir, de se trouver sous un contrôle étranger prive la nation de la condition de plein exercice. Le haut-commissaire britannique de bagdad contrôle tous les actes de l'émir et chaque ministre irakien est doublé d'un « *legal adviser* ». Rien ne se décide sans le visa occidental. Si même un délégué de la nation était admis à siéger à genève, la situation ne serait pas modifiée et aucune présomption ne pourrait être inférée, puisque d'autres collectivités non souveraines sont déjà membres de la société des nations.

Les auteurs ont prétendu concilier les exigences des parties, en imaginant une répartition des compétences, soit dans l'espace (théorie de la mi-souveraineté), soit dans le temps (théorie de la souveraineté virtuelle).

Mi-souveraineté.

Dans la première hypothèse, la nation mandatée ne disposerait pas de la totalité des attributs de la puissance publique : ceux notamment ayant trait aux relations extérieures lui échapperaient. Par contre, elle agirait, dans certaines matières d'ordre interne, par ses organes propres : chef d'Etat, assemblée, cours judiciaires, participant à la conduite des affaires.

La théorie de la mi-souveraineté, contradictoire en ses termes, heurte le principe de l'indivisibilité : le pouvoir souverain ne se fragmente pas.

La souveraineté peut, sans doute, dans l'intérieur des frontières d'un même Etat, unitaire ou fédéral, s'exercer par le moyen d'organes divers, mais sans qu'il y ait démembrement. On peut concevoir une action multiple dans le sein d'une même communauté organisée, à l'intérieur de mêmes frontières, sans immixtion d'agents non nationaux. C'est une façon de déconcentration.

Toute autre est la mi-souveraineté proposée, qui admet un partage des compétences au profit d'organes, dont les uns sont nationaux et les autres non nationaux. A ceux-ci, la part de souveraineté touchant l'extérieur — à quoi se bornerait le rôle mandataire — ; à ceux-là (organes locaux), la part de souveraineté, « mi-souveraineté », en matière intérieure.

Or, au regard de la collectivité internationale, la souveraineté d'admet pas de partage. Si, en Irak les attributions de gouvernement sont réparties de façon telle, qu'émir et haut-commissaire agissent respectivement en deçà et au-delà de la frontière, il n'est pas possible de soutenir que l'Irak est souverain. La souveraineté est le maximum et n'admet aucun autre pouvoir, ni au-dessus, ni à côté. Si ce

maximum n'est pas au-dessus de tout, la condition n'est pas remplie. La souveraineté est ou n'est pas ; un groupement est ou n'est pas souverain.

Dire d'ailleurs que le pouvoir s'exerce partie par l'autorité locale, partie par l'autorité mandataire, suppose résolue la question du pouvoir souverain (ou mi-souverain) du mandataire ; ce qui n'est nullement vérifié, comme on le verra plus loin.

L'institution mandataire, comportant la coexistence de deux communautés, dont l'une reçoit ses directives de l'autre, il n'est pas possible de concevoir une participation mi-souveraine de la partie, aux côtés de laquelle est placé l'organe étranger de contrôle.

La souveraineté ne se morcelle pas dans l'espace : elle est une et indivisible.

Souveraineté virtuelle.

Dans une seconde conception, le territoire placé sous mandat serait en puissance de capacité souveraine, pour en exercer les attributs, une fois l'évolution politique achevée.

C'est le démembrement de la souveraineté dans le temps.

Cette théorie a l'inconvénient de faire appel aux notions de jouissance et d'exercice, dont la distinction, déjà précaire en droit interne, apparaît difficilement acceptable en droit international. Dire qu'une nation accèdera à la capacité dans l'avenir, est reconnaître qu'elle est présentement incapable. Or, tout le problème réside dans la détermination de la condition présente. Il n'importe pas d'être fixé sur l'avenir et de savoir qu'il y aura plus tard accession au plein exercice. Une espérance, même fondée sur des garanties, ne peut modifier le présent.

Qui peut d'ailleurs aujourd'hui se porter garant de l'affranchissement d'un pays en sujétion ? Qui peut prévoir et conjurer les dangers dans un monde, où les assises de la paix sont si fragiles ? La société des nations, en tous cas, n'en a pas les moyens.

On doit donc conclure ici, et pour le présent, que le siège recherché n'est pas le territoire sous mandat : celui-ci n'est pas souverain.

Quelque ardents que se révèlent les désirs des patriotes levantins, les termes précis de l'article 22 ne permettent pas de concevoir de doute sur la condition des populations mandatées, même de la catégorie A : celles-ci ont été placées et demeurent encore présentement en situation de tutelle, c'est-à-dire d'incapacité politique.

La question, qui peut encore diviser l'opinion (1), se trouve résolue en droit positif : les gouvernements locaux, institués par le pacte, n'ont pas l'exercice du pouvoir souverain.

2° Puissance mandataire

La puissance mandataire n'est pas davantage investie de l'autorité souveraine.

Aux termes de l'article 1984 du code civil français, rappelés plus haut, le mandat est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom.

Le mandataire ne détient qu'un dépôt, dont il doit restitution. Sa fonction se borne à celle d'un ges-

(1) La présente étude, conçue en la forme objective, demeure étrangère aux considérations d'opportunité politique et aux discussions de presse. Le lieu n'est pas ici de rechercher s'il convient de soutenir ou de combattre les aspirations orientales. Seule est en cause la condition *présente* des sujets de droit, telle que l'article 22 a prétendu fixer cette condition.

tionnaire pour le compte d'autrui, ainsi que le précise le pacte :

« Elles (les puissances mandataires) exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la société ».

La controverse, qui s'était établie sur la question dès les premiers jours du partage, semble n'avoir pris fin que récemment, à la faveur d'une résolution, adoptée le 13 janvier 1930 par le conseil de la société des nations, dans sa 58^e session de Genève, sur le rapport du délégué finlandais procopé, dont la conclusion est : « La souveraineté, dans le sens traditionnel du mot, ne réside pas dans la puissance mandataire » (2).

En dépit des termes non équivoques de la législation, la doctrine a longtemps hésité sur la compétence de la partie. Les auteurs, qui croyaient celle-ci investie des plus hauts attributs, n'étaient même pas troublés par la considération de l'objet de l'institution, qui est de supprimer désormais toute colonisation, en dépossédant les Etats colonisateurs. L'accession de tous à la pleine indépendance, qui est le fond de l'innovation smutienne, devait entraîner la renonciation générale des Etats possesseurs. Le mandat international, première étape de la réforme, ne pouvait admettre le maintien de la souveraineté au profit des dévolutaires, réduits désormais à la fonction de dépositaires.

La question n'aurait jamais dû être contestée. On verra plus loin que les administrateurs préposés ont théoriquement des droits très-limités, avec subordination à un contrôle permanent : ce qui est incompatible avec la compétence souveraine.

Les auteurs sont unanimes aujourd'hui à parta-

(2) J. o. de la s. d. n., février 1930, XI^e année, N^o 2, p. 70.

ger cette opinion. Certains l'ont précisé, en empruntant une formule du droit immobilier, qui distingue le domaine éminent du domaine utile : sur ce dernier seulement peuvent s'exercer, d'ailleurs temporairement, les prétentions du mandataire.

Plus complexe est la question du point de vue pratique, où les méthodes les plus diverses ont apparu, par persistance des abus des préposés.

Si, dans quelques régions, le résident se limite aux actes de stricte assistance tutélaire, l'arbitraire demeure la règle dans les autres territoires, par usurpation des attributs contestés.

C'est ainsi qu'en syrie, le haut-commissaire français agit de sa seule volonté, jusqu'à entrer en conflit avec la représentation nationale, contre laquelle il a cru devoir prendre la mesure grave de la dissolution, pour imposer au pays une constitution non délibérée.

Dans le ruanda-urundi, le délégué belge a le titre officiel de gouverneur et en exerce les droits. Le tanganyka n'est qu'une dépendance sujette du groupe britannique uganda-kenya. Le commissaire néo-zélandais à apia gouverne en maître le samoa occidental. Quant au sud-ouest africain, il est à proprement parler la chose du dominion sud-africain.

Cette dernière espèce a donné lieu, il est vrai, à des observations répétées du conseil de la société des nations, qui a pu faire prévaloir en définitive la vérité covenantaire : la puissance mandataire n'est pas souveraine territoriale (3).

(3) L'honorable beelaerts von blokland, délégué-néerlandais au conseil de la société des nations, déclarait le 8 septembre 1927 (j. o. de la s.d.n. de février 1930, page 69), dans un rapport, dont les conclusions furent adoptées :

« en ce qui concerne les territoires sous mandat C, la « commission désirerait recevoir des renseignements complémentaires sur les vues du gouvernement de l'Union de l'Afrique du sud, concernant la question de ses rapports juridi-

3° *Partie mandante*

Il a été noté plus haut que l'investiture territoriale n'a pas été donnée par la société des nations, qui, au moment du partage des lots, n'avait pas d'existence juridique. La société n'a pris naissance qu'avec l'acte du 28 juin 1919.

Or, dès avant cette date, les lots B et C avaient été déjà répartis. Même pour la fraction A, l'attribution en fut faite par délibération du conseil suprême (25 avril 1920).

J'ai distingué à cet égard :

a) la source du mandat, résidant dans le conseil suprême qui statua sur la dévolution ;

b) le contrôle du mandat, assuré dans la suite par la société des nations.

« ques avec le territoire sous mandat du sud-ouest africain.
« Cette question avait déjà été soulevée dans le rapport de la
« commission sur les travaux de sa dixième session et, en mars
« dernier, le conseil a décidé de ne pas exprimer d'opinion sur
« un territoire sous mandat ; il avait simplement chargé le
« secrétaire général de transmettre, pour information, à la
« puissance mandataire intéressée, le passage du rapport de
« la commission des mandats relatif à la question. Cependant,
« la commission estime qu'en ce qui concerne un aspect de
« la question, à savoir les rapports juridiques entre la puissance
« mandataire et le territoire sous mandat, certaines expres-
« sions employées par le gouvernement de l'Union pourraient
« donner lieu à des malentendus ; c'est pourquoi elle a cru
« devoir porter de nouveau la question à l'attention du conseil.
« J'apprécie le soin particulier avec lequel la commission a
« constamment cherché à éliminer tout doute sur un point
« aussi important.

« Il me semble que, du point de vue pratique, la situation
« est tout à fait claire. Le pacte, aussi bien que d'autres ar-
« ticles du traité de versailles, les mandats eux-mêmes, les
« décisions déjà adoptées par le conseil sur des questions, telles
« que le statut national des habitants des territoires sous man-
« dat, l'extension aux territoires sous mandat des conventions
« internationales applicables aux colonies avoisinantes des
« puissances mandataires, la question des emprunts et du
« placement des capitaux publics et privés dans les territoires

L'article 119 du traité de versailles avait reporté
18 « droits et titres » de l'Allemagne renonçante sur
les « principales puissances alliées et associées ».

En droit, la souveraineté, au sens constitutionnel du mot, passait de l'Allemagne au groupe de ces puissances. Il devait en être de même (traité de lausanne) des lots démembrés de l'empire ottoman.

De cette première considération, résulte la certitude que la souveraineté des territoires sous mandat n'a pas appartenu à l'origine à la société des nations. Elle ne lui appartient pas davantage présentement ; car cette société n'est ni un Etat, dont elle n'a aucun des éléments (territoire, population, langue), ni un super-Etat. Ses délibérations et résolutions n'aboutissent qu'à des « recommandations », sans que s'ensuive une sanction comparable à celle que peut imposer un Etat souverain organisé.

Il ne resterait, dès lors, que le groupe des principales puissances, susceptible de prétendre indivisément au droit éminent, dont l'article 119 paraît lui avoir fait régulièrement attribution.

« sous mandat, celle des domaines ayant auparavant appartenu au gouvernement allemand, — ces instruments et ces décisions ont tous contribué à déterminer ou à préciser les rapports juridiques entre les puissances mandataires et les territoires placés sous leur mandat. Ces rapports, à mon avis, sont évidemment nouveaux en droit international et c'est pourquoi l'emploi de la terminologie habituelle, avec son sens traditionnel, ne s'adapte peut-être pas toujours aux conditions nouvelles.

« Dans ces circonstances, la situation paraît claire et nette, sauf peut-être du point de vue formel. Etant donné que le gouvernement de l'Union, par lettre de son haut-commissaire à Londres, en date du 23 mai dernier — lettre qui a été communiquée au conseil — s'est réservé le droit d'exprimer, en cas de besoin, ses vues sur la question, ces récentes observations de la commission devraient être communiquées à la puissance mandataire de la manière habituelle, pour que celle-ci pût faire parvenir au conseil tout nouveau commentaire qu'elle pourrait désirer lui transmettre à ce sujet ».

Cette doctrine a des partisans nombreux, tant en doctrine que dans certains milieux politiques.

Au cours d'une séance au parlement de Rome, le 22 mai 1928, le député féra s'exprimait ainsi (4) :

« Les principales puissances, y compris l'Italie, conservent
« toujours un droit solidaire de souveraineté sur les pays sous
« mandat et ne peuvent en être dépouillés en faveur de la so-
« ciété des nations et des Etats mandataires ».

On peut ne voir, sans doute, dans cette déclaration tendancieuse qu'une contribution oratoire apportée aux efforts de l'expansion italienne.

En toute hypothèse, il n'est pas possible de considérer comme sujet de droit le groupe des principales puissances, agissant par l'organe du conseil suprême. Organisme sans titre, le conseil suprême ne fut jamais qu'une institution de fait répondant à des besoins de circonstance. Héritier traditionnel du « concert européen », il a eu des formations diverses, sans qu'aucun acte authentique en fixât la composition et la compétence : comité interallié dans les premières années de la guerre, groupe des principales puissances après l'intervention américaine, comité des trois durant les négociations de paix, puis conférence des ambassadeurs, il n'a jamais eu d'existence légale.

Si même on persistait à invoquer l'article 119 pour lui reconnaître une qualité juridique, on pourrait soutenir qu'il a été tacitement dissous par le refus de la « puissance associée » de ratifier les traités de paix.

Dans une autre conception, on a imaginé d'établir une distinction entre le moment où a lieu la tradition de la masse à recueillir des mains de l'alle-

(4) Bulletin du comité de l'Asie française, août 1928, page 300.

magne (ou de la turquie) à celle de ses successeurs, et la période ultérieure de la vie des mandats. Au moment de la renonciation, la souveraineté des anciens maîtres disparut au profit des principales puissances, investies de tous « droits et titres ». Ceci résulte textuellement de l'article 119. M. le professeur de lapradelle, d'ailleurs sans une conviction absolue, explique sous cette forme la transition, qui s'est opérée, en limitant toutefois la portée de l'interprétation à la période antérieure à la répartition.

Aussi bien, la remise, faite en 1919 entre les mains des puissances, ne le fut-elle qu'à titre précaire, comme un dépôt confié, sous condition de désigner ultérieurement un ou plusieurs substitués.

Rien ne permet d'affirmer, en l'état actuel de la science internationale, que le groupe interallié, d'ailleurs défunt, soit la source du pouvoir en pays mandat.

On aperçoit ainsi, après ces éliminations successives, qu'aucune des parties ne dispose du *sum-mum jus* sur les lots de dévolution. La question demeure dès lors entière, sauf à la doctrine à en achever l'examen, ou au conseil de la société des nations à inviter la cour permanente de justice internationale à formuler un avis.

SECTION II

Garanties

L'inaptitude de la puissance mandataire à la capacité souveraine trouve sa vérification expérimentale dans les limitations imposées à l'activité administrative de cette puissance. Une abondante réglementation détermine, en effet, de façon stricte, les obligations des préposés à l'égard des administrés, ceux-ci bénéficiant de droits et immunités spéciaux, qui n'étaient pas consentis jusqu'ici en faveur des établissements coloniaux d'administration directe : ce sont les garanties des habitants des pays sous mandat, révélant un aspect nouveau des rapports des parties.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne la personne humaine, le principe de la liberté individuelle est proclamé et garanti, à l'exclusion du trafic des esclaves : aucune personne n'est et ne peut être sous la dépendance d'une autre personne. Aucune différence de traitement n'est admise entre les habitants, du fait des variétés de race, de langue, de religion.

En matière religieuse principalement, le mandataire doit assurer à tous la plus complète indépendance de la conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes du culte, compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Aucun ressortissant ne peut être exclus à raison de ses convictions religieuses. Aucune incapacité civile ou politique ne peut résulter d'une affiliation à un groupement confessionnel. Le statut personnel est inviolable.

La liberté d'enseignement est reconnue, comportant faculté d'ouvrir des écoles, sous réserve d'aptitude professionnelle et de non atteinte à l'ordre public.

En matière judiciaire, la garantie des droits est assurée aux justiciables indigènes et étrangers, au civil (tant en demandant qu'en défendant) comme au criminel. Le droit commun est substitué à tout autre régime d'exception, et notamment au régime, dit de l'indigénat.

Des conventions spéciales d'extradition règlent le sort des réfugiés.

Au surplus, l'obligation s'impose au mandataire, pour tout différend quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre de la société des nations, de se soumettre à la décision de la cour permanente de justice internationale de la haye.

Le commerce est libre, à l'exclusion de tout monopole, de droit ou de fait. L'égalité économique est proclamée, sur chaque territoire, au profit des ressortissants de tous les Etats membres de la société des nations.

En matière de main-d'œuvre, une surveillance attentive des contrats de travail et du recrutement des travailleurs est instituée ; la fraude et la contrainte sont condamnées ; le travail forcé est interdit. Il faut noter, à la faveur de cette dernière interdiction, la tendance de certains dirigeants de genève, soutenus par le bureau international du travail, de soumettre la totalité des Etats colonisateurs au régime nouveau des garanties. Ces Etats ont opposé la plus vive résistance, et notamment la france, qui a affirmé ses droits de souveraineté dans les comptoirs d'administration directe.

L'acquisition et la transmission de la propriété

foncière sont réglées, en conformité des lois et coutumes indigènes, et en sauvegardant les intérêts et les droits acquis des collectivités occupantes.

Enfin, en matière de conscription, l'obligation de porter les armes ne peut être imposée qu'en vue du maintien de l'ordre à l'intérieur et de la défense du territoire à l'extérieur. Les éléments recrutés, lorsqu'il en existe, sont constitués, non en armée permanente, mais en milices temporaires, ce qui exclut la préparation militaire en vue de guerres offensives ou de conquête. Aucune fortification, aucun point d'appui, aucune base navale ne peuvent être institués. C'est la neutralité la plus absolue, première application des projets de désarmement conçus par les fondateurs de la ligue.

Quelques auteurs ont cru reconnaître dans les principes généraux, placés à la base des constitutions mandataires, le plan de la cité future, tracé par l'école utopiste. Ces principes ne sont, en réalité, qu'une application du droit commun, telle qu'elle est pratiquée en de nombreux Etats d'occident, telle que l'exportation en est désirable en orient. Ils surprennent l'entendement, parce qu'ils heurtent les méthodes coloniales suivies jusqu'ici.

On peut dire, à cet égard, que le pacte a apporté, du moins dans la conception théorique, une amélioration sensible à la condition des indigènes, qui peuvent envisager désormais leur accession progressive à la pleine capacité. C'est la mise en évidence de la préoccupation nouvelle que la colonisation doit s'exercer, non en faveur de l'Etat colonisateur, mais dans les vues de la plus grande utilité générale. A un autre point de vue, qui a un intérêt de non moindre actualité, la réforme mandataire marque un pas vers la suppression de ces innombrables barrières commerciales, dont le trafic occidental souffre tant. C'est le progrès économique, à la fois fonction et corollaire de la réforme politique.

SECTION III

Nationalité

Un autre aspect du rapport des parties se réfère à la nationalité de la population locale.

De droit commun, la nationalité est la qualité d'un individu d'être ressortissant d'un Etat, avec droits et obligations y attachés.

Le ressortissant peut être citoyen ou sujet. Dans le premier cas, il jouit de la plénitude d'exercice des droits civils et politiques, dont est privé le sujet. Citoyens et sujets, par contre, sont astreints, à quelques variantes près, aux mêmes obligations.

Au national s'oppose l'étranger, exclus du bénéfice de la participation politique et admis, dans une certaine mesure, à la capacité civile.

Pour la clarté de la discussion, j'envisagerai la condition des habitants des colonies allemandes démembrées, le même raisonnement pouvant s'appliquer au cas des provinces ottomanes désaffectées.

Au moment où fut signé le traité de versailles, dont l'article 119 rompait les liens de dépendance des sujets extra-continentaux du reich, les indigènes des territoires d'administration directe perdirent la nationalité allemande. Rien ne fut changé pour ceux des pays de protectorat, qui demeurèrent nationaux de l'Etat protégé.

Une période de transition s'écoula du jour de la mise en vigueur du traité de versailles au jour où fut déterminé le statut définitif de chaque mandat.

Doit-on considérer que, dans cette période, les

indigènes des colonies ex-allemandes étaient ressortissants des principales puissances, héritières de tous « droits et titres » de l'empire allemand ?

L'affirmative ne saurait être soutenue pour les mêmes raisons, qui s'opposent à la reconnaissance de la qualité souveraine de ces puissances. Celles-ci, prises en leur qualité de groupe de puissances, ne possèdent pas de nationalité commune : elles ne sauraient en conférer à des ressortissants.

Mais alors, déchus de leur première nationalité, sans avoir accédé à une nouvelle condition, ces indigènes devenaient-ils apatrides ?

Les avis sont partagés sur la question.

Pour la période transitoire d'indétermination, on peut dire que la nationalité de ces individus est présumée celle qui leur sera reconnue ultérieurement, avec rétroactivité d'effet.

Quoiqu'il en soit de la controverse, l'intérêt de la question réside dans la détermination de la qualité définitive, qui, à partir de la fixation de chaque statut mandataire, aura été reconnue pour l'avenir au profit des habitants des territoires.

Il paraît donc établi que ces habitants ne sont pas nationaux du groupe des principales puissances.

Ils ne le sont pas davantage de la société des nations, partie mandante, qui fut substituée au consortium interallié. La société des nations, je l'ai déjà noté, n'a pas d'organisation étatique : elle n'a ni territoire, ni population, ni langue, ni nationalité ; elle ne saurait avoir de ressortissants.

*
* *

La puissance mandataire ne saurait prétendre, pour sa part, considérer ces mêmes habitants comme ses nationaux. Elle ne dispose pas de la souveraineté, elle est seulement dépositaire de droits : les habitants

ne seraient ses sujets (ou ses citoyens) que dans le cas d'annexion, ce qui serait nier le mandat.

Des tentatives furent faites, il est vrai, pour assurer sous cette forme la prépondérance du mandataire : l'initiative en fut prise par ce même dominion sud-africain, à qui ses prétentions de souveraineté avaient valu les observations de Genève. Souveraineté et nationalité ont des liens étroits de dépendance : il n'est pas surprenant d'en voir la discussion liée.

En 1924, en effet, l'union sud-africaine (5) avait édicté une première loi, en vertu de laquelle la population ex-allemande du sud-ouest africain pouvait accéder à la nationalité britannique. Cette disposition était renforcée et aggravée par la loi sud-africaine de 1927 (union nationality and flags act, n° 40), qui imposait la nouvelle nationalité à tous les résidents. Il n'y avait possibilité de s'y soustraire que par l'émigration. Ceux que leurs intérêts ou leurs sentiments forçaient à ne pas quitter le territoire étaient contraints à se soumettre, pour leur statut personnel, au mandataire, dont la souveraineté pouvait ainsi paraître consacrée.

La question n'avait pas manqué d'attirer l'attention de la commission permanente et du conseil. La commission (6), dans sa seizième session de novembre 1929, avait proposé, « vu la complexité juridique du problème », de porter éventuellement celui-ci devant la cour permanente de justice internationale. Mais, le conseil (7), n'estimant pas posséder de données suffisantes pour permettre d'envisager une procédure purement judiciaire, résolut d'ajourner la so-

(5) Memorandum du gouvernement de l'union sud-africaine, transmis par lettre du 19 décembre 1928 (J. o. de la s.d.n., vol. X, n° 5, page 826).

(6) Procès-verbal de la 16^e session de la commission permanente des mandats, J. o. de la s.d.n. février 1930, page 142.

(7) Même J. o., page 73.

lution, en rejetant toutefois, en tout état de cause, les prétentions d'assimilation du dominion.

On a dit encore que les assujettis devenaient les protégés du mandataire. Une pareille conception aurait le défaut d'assimiler le mandat au protectorat.

Sans doute, aux termes de l'article 127 du traité de versailles, les indigènes du togó et du camerun bénéficient de la protection diplomatique du gouvernement français.

Mais protection n'est pas protectorat.

Le protectorat constitue un statut juridique, d'où le pays protégé tire une condition précise au regard du droit des gens. L'Etat protégé constitue une véritable communauté politique organisée, avec un gouvernement propre et une administration distincte.

La protection est de portée moins étendue. Elle régit individuellement quelques personnes dans certaines manifestations de leur activité, en des cas d'ailleurs limitativement déterminés. Elle ne confère pas une qualité définie et n'affecte ni le territoire, ni le souverain territorial. Elle est le privilège d'une minorité, sans modifier le statut commun.

La protection diplomatique ne fut à l'origine qu'une institution de fait, importée par les occidentaux dans les échelles du levant au profit de l'entourage consulaire. Les protégés constituaient une clientèle, se recommandant individuellement de la légation pour se soustraire à des prestations locales.

La protection est parfois, il est vrai, un acheminement vers le protectorat ; mais rien ne saurait a priori en être inféré pour l'avenir.

On trouve un exemple de cette forme d'immunité dans la convention internationale de madrid du 3 juillet 1880, à la faveur de laquelle la france accorda sa protection à certains censaux, nommément désignés, de l'empire shérifien. Parfois, la protection

s'étend à un plus grand nombre de personnes, pour faciliter, sur le terrain international, la défense des intérêts d'une race ou d'un groupe. C'est dans ce sens que les togolais bénéficient présentement de la protection diplomatique française, sans que le togo devienne pour autant un territoire protégé.

*
* *

Devant alors renoncer à assimiler les indigènes d'un pays sous mandat aux sujets de la puissance mandataire ou aux protégés de cette puissance, on a été amené à créer une nouvelle catégorie de personnes de droit public, à qui on est convenu d'attribuer aujourd'hui la qualification d' « administrés ».

Dans cette matière, aussi nouvelle qu'imprécise, sur laquelle la science internationale n'a pas encore statué, il n'est pas inutile de se référer aux délibérations du conseil de la société des nations.

A la séance, en effet, du 23 avril 1923 (8) de sa 24^e session, le conseil adoptait une résolution, dite n° 4, aux termes de laquelle il paraissait souhaitable :

« que les habitants indigènes, qui bénéficiaient de la protection d'une puissance mandataire, soient désignés, en ce qui concerne chaque mandat, par telle dénomination, qui « précisera clairement leur statut ».

Le gouvernement français, pour sa part, désireux de donner satisfaction à cette recommandation, décida, sur l'avis d'une commission interministérielle, d'attribuer aux intéressés la qualification, que je viens d'indiquer ci-dessus : il n'y a ni sujets, ni protégés, mais seulement des administrés (9).

Dans la même séance du 23 avril, le conseil

(8) J. o. de la s.d.n., mai 1923, N° 6, pages 567 et 603.

(9) « Traité de la condition des indigènes », par solus, pages 57 et 59.

avait adopté deux autres résolutions, aux termes desquelles :

d'une part (résolution 1),

« Le statut des indigènes est distinct de celui des nations de la puissance mandataire et ne saurait être assimilé à ce statut par aucune mesure de portée générale » ;

d'autre part (résolution 2),

« Les indigènes d'un territoire sous mandat n'acquièrent pas la nationalité de la puissance mandataire par suite de la protection dont ils bénéficient ».

Visiblement, le conseil avait la préoccupation de prévenir toute annexion, en interdisant l'assimilation.

La commission permanente des mandats, de son côté, et dans une séance antérieure (11 août 1922), avait prévu l'élaboration d'un « statut national nettement distinct », ce qui semblait impliquer une nationalité définie.

On peut, à cet égard, recourir à la distinction originaire des trois modes de mandat, parmi lesquels les pays de mode A peuvent prétendre indiscutablement, en faveur de leurs habitants, à une nationalité distincte. Ces pays, bien que non souverains, ont une organisation propre, qui admet en puissance l'exercice de certains droits, avec plénitude de capacité prévue pour le moment où l'éducation politique sera entièrement achevée. Cette conception se rattache à la théorie de la souveraineté virtuelle, entrevue plus haut.

Quant aux pays B et C, leurs habitants sont pareillement susceptibles de prétendre à une nationalité propre, mais à un degré moindre de développement.

CHAPITRE IV

SANCTION DU MANDAT

Les obligations, mises à la charge des parties, s'imposent, en droit civil, à peine de nullité,

Moins stricte est la formule dans les relations internationales, où de larges tempéraments sont prévus, eu égard aux exigences politiques, qui, en une matière aussi nouvelle, gardent le pas sur les principes.

Dans l'esprit des constituants de 1919, la réforme coloniale reposait sur l'activité du mandataire et sa volonté de mener l'œuvre à bien : celle-ci serait ce que la ferait celui-là. Le succès dépendait donc de cette activité, qui, pour demeurer conforme, fut placée sous le contrôle d'une commission permanente des mandats, dont j'ai noté déjà quelques manifestations.

SECTION I

Commission permanente des mandats (1)

Le dernier paragraphe de l'article 22 dispose que :

« Une commission sera chargée de recevoir et d'examiner
« les rapports annuels des mandataires et de donner au conseil
« son avis sur les questions relatives à l'exécution des man-
« dats ».

La commission fut instituée par décision du 1^{er} décembre 1920.

Onze membres la composent, dont la majorité est faite de nationaux de pays non mandataires (2).

(1) On consultera avec intérêt sur la question l'intéressant ouvrage de van rees, vice-président de la commission permanente des mandats : « Les mandats internationaux — Le contrôle international de l'administration mandataire », 2 volumes, chez rousseau, paris 1927.

(2) Membres de la commission permanente des mandats :

1. Allemagne : docteur l. kastl, directeur de la reichsverband der deutschenindustrie, remplacé en 1930 par le docteur scholtz, ancien secrétaire d'Etat aux colonies, ancien ambassadeur à tokio ;
2. Belgique : pierre orts, ministre plénipotentiaire ;
3. Espagne : l. palacios, professeur à l'université de madrid ;
4. France : beau, ambassadeur de france à berne, remplacé par martial merlin, gouverneur général honoraire des colonies ;
5. Grande-bretagne : sir frederik lugard, ancien gouverneur général de la nigeria ;

Ces membres ne sont pas représentants de leurs gouvernements respectifs ; dépouillant leur qualité nationale, ils siègent à titre de commissaires supérieurs d'investiture internationale.

Un délégué de l'organisation internationale du travail leur est adjoint, en qualité d'expert, avec voix consultative.

Les Etats mandataires ont la faculté d'accréditer devant la commission des délégués sans participation délibérative ni consultative, chargés de défendre la gestion mandataire.

La première réunion de la commission a eu lieu à Genève le 4 octobre 1921, sous la présidence du marquis teodoli, depuis maintenu à ce siège. Annuelles jusqu'à 1923, les sessions devinrent semestrielles à partir de 1924, en raison de l'importance accrue des travaux ; l'année 1926 vit même trois sessions. Au 1^{er} novembre 1930, la commission avait tenu dix-huit sessions, de plusieurs séances chacune, la plupart non publiques. Toutes, à l'exception de la huitième, tenue à Rome le 16 février 1926, eurent leur siège à Genève.

Bien que la majorité des voix soit acquise aux

6. Italie : marquis a. teodoli, ancien sous-secrétaire d'Etat aux colonies, *président de la commission* ;

7. Japon : chiyuki yamanaka, ancien conseiller de légation, remplacé par la suite par nobumighi sakenobe, ministre plénipotentiaire ;

8. Pays-bas : d.f.w. van rees, ancien vice-président du conseil des indés néerlandaises, *vice-président de la commission* ;

9. Portugal : général freire d'andrade, ancien gouverneur général du mozambique, ancien ministre des affaires étrangères ;

10. Scandinavie : Mme a. bugge wicksell, suédoise, docteur en droit, décédée en 1928 et remplacée par Mlle dannevig, norvégienne ;

11. Suisse : william rappart, recteur de l'université de Genève.

Représentant de l'o.i.t. : grimshaw.

pays non mandataires, sept (dont le président et le vice-président) sur quatre, la commission permanente ne constitue pas une juridiction devant laquelle les comparants feraient figure d'accusés. Elle n'a d'ailleurs qu'un rôle d'expert et de donneur d'avis. La présence sur le siège des quatre membres de la minorité, dont la qualité nationale supplée au nombre, suffit à tranquiliser les parties.

Le plus souvent, en zone britannique notamment, l'éloge est décerné, alors qu'il y aurait lieu de pousser plus avant la recherche des responsabilités. C'est ainsi qu'à propos des émeutes, qui éclatèrent en pays mau, à apia (samoa), le 28 décembre 1929, on vit la commission « se féliciter de l'empressement que la puissance mandataire avait mis à communiquer cette information » (j. o. de la s.d.n. février 1930, page 76), alors qu'il y avait lieu de dégager la part du gouvernement néo-zélandais dans les causes de la révolte. Tout en déclarant que « la situation du samoa occidental n'est pas satisfaisante », la commission témoigne à la nouvelle-zélande « toute sa sympathie pour les difficultés auxquelles elle se heurte » (même j. o., même page).

Il en est de même pour l'affaire de palestine, dite du mur des lamentations, où le plaideur britannique se voit décerner un témoignage de « reconnaissance » (même j. o., page 72), encore que le conflit judéo-arabe soit la rançon de l'incurie du haut-commissaire.

Mêmes complaisances en syrie, dont le haut-commissaire a pu se présenter à la barre de la commission au cours de plusieurs sessions successives, sans apporter le statut syrien définitif, toujours promis, qui aurait dû être publié dans les premiers mois de l'installation française, et qui n'intervint que le 22 mai 1930. La commission loin de blâmer la carence française, adressa des félicitations à la puissance mandataire, en raison des « difficultés aux-

quelles elle s'était heurtée », en voulant « poser les bases de l'édifice constitutionnel de la syrie et du liban ».

Il résulte de ces constatations que le fonctionnement du régime reste voué à l'arbitraire par collusion, du fait de la prédominance, au sein de l'organisme de contrôle, d'intérêts liés à ceux des gestionnaires.

Vaine a été la précaution du 1^{er} décembre 1920 d'assurer la majorité aux nationaux des pays non mandataires.

Le marquis teodoli lui-même, que son origine aurait pu pousser à la critique au profit des visées italiennes, ne dispose pas à genève de l'autorité attachée à la qualité de président.

SECTION II

Extinction du mandat

L'article 22 n'a pas prévu explicitement les modes d'extinction du mandat international. Le paragraphe 2 in fine cependant, qui fixe les obligations générales des préposés, place ceux-ci sous le régime de droit commun, en leur prescrivant d'exercer leur « tutelle en qualité de mandataires ».

La matière est donc régie par application des règles du code civil : le mandat prend fin par la révocation du mandataire, ou par la renonciation de celui-ci au mandat, ou par la mort naturelle, l'interdiction ou la déconfiture, soit du mandant, soit du mandataire.

1° Révocation.

C'est à la société des nations qu'il appartient de statuer par les soins de son conseil : elle agit proprement, en ce cas, en qualité de partie mandante.

Certains auteurs (3) ont prétendu que la société des nations, n'étant pas intervenue dans l'attribution, n'avait qu'une mission de contrôle, à l'exclusion du pouvoir de révocation.

Cette conception est conforme à la vérité historique, comme aussi à la lettre de l'article 22, ainsi que rappelé plus haut (4), à l'occasion de la détermi-

(3) Leturc : « Les anciennes colonies allemandes », publié par la revue « Mer et colonies » ; 30, boulevard des capucines, paris.

(4) Page 45.

nation de la qualité de mandant : les principales puissances ont donné l'investiture dans le passé, la société des nations assure le contrôle dans l'avenir.

Toutefois, et bien que l'hypothèse n'ait pas encore été envisagée, on ne conçoit pas comment le conseil interallié, d'existence non constitutionnelle, et qui ne survit présentement que par la conférence des ambassadeurs, pourrait se substituer à la plus haute émanation internationale constituée, que représente l'organisme de genève. Celui-ci a pris désormais la place de celui-là, après en avoir ratifié les décisions, par application du principe de droit romain, que la ratification équivaut au mandat, *ratihabitio mandato comparatur* (5).

L'ancien consortium des puissances alliées et associées, aujourd'hui défunt, peut être comparé, à cet égard, au fondateur de société anonyme, qui, en droit commercial, se borne à figurer devant notaire aux deux seules assemblées constitutives, pour disparaître ensuite et céder toutes attributions au conseil d'administration.

Il faut donc admettre la compétence de révocation, au profit du mandant, représenté en fait par un seul et même organe, qui n'admet pas de parité en matière internationale : ce mandant est la société des nations.

*
* *

Les causes de révocation peuvent être tirées soit de faits relevés à la charge du préposé, soit de circonstances indépendantes de la volonté de ce dernier.

(5) Laferrrière « cours de droit public et administratif », chez cotillon, paris, 1860, 5^e édition, page 10.

Du fait du préposé, la sanction peut être encourue tant par acte positif que par abstention.

L'acte qui expose le mandataire à la déchéance est le détournement de pouvoir. Il en est ainsi dans le cas où la puissance mandataire impose sa souveraineté au territoire et procède soit à une annexion, totale ou partielle, soit à une mise sous protectorat, soit à une aliénation au profit de tiers, soit à une mise en gage. L'acte peut être consommé soit ouvertement, par déclaration écrite et promulguée, soit tacitement, par mesure non avouée, mais tout aussi opérante : il y a usurpation dans les deux cas.

L'abstention serait caractérisée par la négligence des devoirs de conseil et d'assistance et par la non exécution de toutes autres prestations imposées.

Aucun des quatre mandataires internationaux en fonctions n'a été frappé à ce jour de la peine de révocation, en sanction de faits relevés à charge. On ne doit pas en conclure qu'aucun acte repréhensible n'a été commis : en l'état actuel du contrôle, tel qu'il est organisé, le conseil de la société des nations, en majorité favorable aux comparants, n'est pas en mesure d'envisager une sanction.

C'est l'impunité par identité du juge et de la partie.

Dans l'hypothèse même où la révocation serait prononcée par le conseil contre le préposé, qui aurait refusé de remplir les devoirs volontairement assumés, celui-ci ne pourrait être contraint que par la force. La société des nations y procéderait-elle, en admettant qu'elle en eût le moyen ? Il est permis d'en douter, auquel cas on se trouverait réduit à la seule, à l'incertaine sanction de l'opinion publique.

La procuration peut être aussi révoquée pour causes étrangères à l'activité du gestionnaire. C'est ainsi qu'une redistribution des lots peut être envisagée, soit, du point de vue économique, pour assurer une meilleure répartition des tâches et consacrer

l'équilibre, soit pour donner satisfaction à telles exigences politiques manifestées. Deux Etats européens, l'Allemagne et l'Italie, envisagent présentement cette dernière éventualité.

2° *Renonciation.*

Le préposé peut avoir, pour sa part, des motifs divers de répudier la tâche qui lui est offerte.

Il peut considérer que celle-ci lui impose des charges trop lourdes, dont il demandera à son commettant de le délier. C'est l'avis de quelques hommes politiques, de l'un et de l'autre côté de la manche, respectivement à l'égard de l'onéreuse expérience syrienne et de la complexe question palestinienne.

Il peut s'estimer non apte à la chose, soit par non-prédisposition naturelle, soit par doctrine constitutionnelle. Ce fut le cas des états-unis d'amérique pour l'arménie.

Par ailleurs, les conditions de la vie internationale peuvent amener les mandants répartiteurs à envisager une nouvelle redistribution des lots, par expropriation des occupants. C'est le cas prévu plus haut, mais qui ne peut être réalisé que par consentement du mandataire : à ce titre, il y aurait extinction par renonciation.

Enfin, la nation tutrice peut juger que son pupille, parvenu à l'âge de la majorité politique, a parcouru l'étape finale de son évolution. C'est le sentiment de la grande-bretagne à l'égard de l'irak.

La première communication, faite à ce sujet, fut une lettre adressée le 4 novembre 1929 par la puissance mandataire à la commission permanente.

Bien que la question eût été déjà agitée dans les milieux internationaux, son inscription, désormais acquise, à l'ordre du jour des séances, la plaçait sur un plan de réalisation prochaine, posant un problème tout nouveau. Le ministre grandi, délégué

italien au conseil de la société, souligna en séance, le 13 janvier 1930, l'importance exceptionnelle de cet événement, tant en lui-même qu'à titre de précédent. Il était donc possible d'obtenir par la légalité l'indépendance politique, que les peuples n'avaient pu conquérir jusqu'ici que par l'insurrection. L'accession par évolution se substituait à la conquête du pouvoir par révolution. C'étaient les plus larges horizons ouverts aux espérances des minorités nationales.

Il convient d'ajouter que la proposition britannique, sur précisions données par son auteur, ne pourra prendre effet avant l'année 1932. A cette date seulement, il sera possible d'apprécier le système dans cette partie de son fonctionnement.

3° *Autres causes.*

Les autres causes d'extinction, prévues par le code, sont la mort naturelle, l'interdiction ou la déconfiture, soit du mandant, soit du mandataire, c'est-à-dire soit la dissolution de la société des nations, soit la déchéance politique, par disparition, de l'un des Etats mandataires.

*
* *

La dissolution de la société des nations placerait assurément l'organisation mandataire en situation périlleuse, allant jusqu'à la rupture possible des contrats de tutelle.

En fait, le régime serait peu modifié, les préposés continuant à administrer les territoires, même à titre de détenteurs précaires. La plupart ne sauraient s'embarrasser de leur situation juridique. Si même l'un d'eux, par excès de scrupule, pouvait concevoir un instant l'éventualité d'une reddition de comptes, emportant restitution du dépôt, il en serait vite dé-

ourné par les chancelleries, préoccupées des complications qu'entraîneraient le sort de nouveaux lots vacants. A qui d'ailleurs remettre le dépôt, dont le propriétaire demeurerait plus incertain, à moins d'abandonner les populations à leurs propres destins ?

La situation de droit serait moins précise.

La formule tripartite, dont l'un des éléments, et le non moindre, serait désormais absent, ne trouverait plus son application rationnelle.

Il faut rappeler toutefois que si la société des nations a jusqu'ici, pour des nécessités de bonne organisation pratique, pris figure de partie mandante, cette société n'est pas proprement créatrice originaire du système. Le pacte, inclus dans les vingt-six premiers articles du traité de versailles, résulte des délibérations des négociateurs de ce traité. Il est l'œuvre des signataires plénipotentiaires du traité.

Il conviendrait donc d'en référer de nouveau à ceux-ci. C'est dire que l'ancien consortium interallié, reprendrait sa place et ses fonctions, en vertu des pouvoirs, non abrogés, qu'il détient de l'article 119 du traité, celui-ci supposé non révisé dans cette partie.

On retrouverait donc cet organe, qui, ayant disparu, réapparaîtrait pour un renflouement possible ou pour une liquidation.

En reprenant l'analogie du droit commercial, invoquée plus haut, et qui admet, dans les sociétés anonymes, un fondateur de présence éphémère, on appellerait un administrateur provisoire, également extra-sociétaire, préposé au règlement des comptes définitifs : personnage éclipse, agissant en période de transition, qu'il s'agisse de fondation ou de liquidation.

En toute hypothèse, le régime mandataire, tel qu'il est conçu présentement, prendrait juridique-

ment fin, avec possibilité toutefois de novation, par les soins d'autres créateurs.

Il est vraisemblable que les principes directeurs de l'institution ne seraient pas modifiés.

*
* *

Quant à la disparition d'un Etat mandataire, elle entraînerait ipso facto l'extinction du mandat, en ce qui concerne le lot confié à ses soins. La question, suffisamment explicite par elle-même, n'appelle pas de développements : *accessorium sequitur principale*. La nation mandatée serait remise à un autre gestionnaire ou, en cas de majorité révolue, appelée à l'indépendance.

CONCLUSION DU MANDAT

Destinées du mandat

Tel est dans son principe et dans son application, le nouveau statut territorial des quinze établissements extra-continentaux, soustraits depuis la guerre à la souveraineté de leurs anciens maîtres. Ce statut peut être défini : régime temporaire de contrôle international de communautés mineures en attente d'autonomie prochaine ou différée.

Comme on pouvait s'y attendre en période d'installation, s'agissant d'une mise en application par les soins d'agents multiples, les pratiques se sont révélées nombreuses et diverses. Il appartiendra à la société des nations et à son expert-conseil, la commission permanente, d'assurer la coordination des efforts et l'unification des méthodes.

Cette unification est commandée par l'institution elle-même, qui est une dans son principe et dans ses fins. C'est arbitrairement que quelques auteurs persistent, à cet égard, à observer entre les trois modes A, B et C des différences organiques, pouvant servir de base à une détermination de la condition des nations sous mandat. Celles-ci ont une constitution commune, formée d'éléments constants. Variétés d'une même espèce, elles participent de la même nature juridique. Leur régime s'analyse en un mode coordonné, aboutissant à une commune synthèse : naissance et vie d'être groupés, conduits à l'indépendance nationale.

C'est dans ces vues qu'a été conçue la présente étude.

On donne parfois aux pays de la première catégorie l'appellation de mandats internationaux, pour réserver aux régions B et C la désignation de mandats coloniaux. Cette différence de terminologie a l'inconvénient de laisser supposer en régime fédéral les seuls lots d'origine ottomane, tandis que les autres demeureraient d'administration directe. La distinction est à rejeter : toutes les possessions extra-contininentales réparties depuis la guerre sont soumises à la même autorité internationale.

Celle-ci a le devoir d'exercer sur la totalité des lots le même droit de regard, avec obligation d'assistance de même activité, à bagdad comme à apia, à jérusalem comme à astrida, à beyrouth comme à lome.

Si l'administration en pays du levant semble différer de celle des comptoirs africains ou australasiens, la nuance ne se réfère qu'une mesure de forme, sans affecter l'essence même du mandat, qui est une et constante sous toutes les latitudes.

Les lots sont tous de même origine : succession d'empires démembrés. Procédant d'une même investiture, ils sont confiés aux ayants-cause d'une même société. Régis par le même pacte et rattachés au même contrôle, ils sont administrés suivant les mêmes principes d'aide et de conseil, pour une durée de même caractère temporaire. Ils tendent vers une même fin.

Seuls, des degrés de développement distinguent momentanément les nations assistées, dont les unes atteindront avant les autres leur majorité politique, sans qu'aucune soit privée, le moment venu, des garanties instituées pour toutes et au même titre. Ce sont les membres mineurs d'une même famille, les mêmes êtres, en croissance de vie, parcourant des étapes successives, depuis l'éclosion jusqu'à la trans-

formation définitive, ici chenilles, là chrysalides, plus loin papillons.

Le sud-ouest africain, de mode C, sera dans quelques années ce qu'est présentement le togoland, de mode B, lequel sera lui-même alors ce qu'est la palestine, de mode A.

C'est du moins ce que la théorie enseigne et ce que l'article 22 laisse prévoir.

*
* *

Moins précis est le problème du point de vue pratique.

Le premier essai décennal n'a pas donné d'indications suffisantes à la détermination future de la vie effective des mandats. Il serait hardi, je l'ai noté, de vaticiner à l'égard du système, qui peut aussi bien progresser dans le perfectionnement de ses méthodes que sombrer par la persistance de ses abus.

Il est possible cependant de tenter, par un calcul des probabilités, de rechercher les chances de stabilité du régime.

Quel sort est réservé aux quinze groupes ou sous-groupes de nations, présentement sous la tutelle de quatre Etats souverains, lesquels en assurent l'administration sous contrôle ?

Telle est la question, qui se pose en dernière analyse.

Pour la résoudre, il faut préalablement supposer acquis le fait de la persistance de vie des parties à l'action, du moins de deux d'entre elles, la partie mandante et le groupe mandataire.

En ce qui concerne la première, rien ne permet de penser, en l'état actuel des relations mondiales, que la société des nations connaîtra une dissolution prochaine. Cet organisme a donné, en quelques cir-

constances, des preuves de vitalité : son prestige peut grandir. Ses ennemis, s'il en existe, demeurent jusqu'à ce jour impuissants à le disqualifier.

La situation est encore plus nette, en ce qui concerne les quatre mandataires, dont on peut affirmer qu'aucun d'eux n'est près de perdre sa qualité d'Etat souverain.

Quant aux nations pupilles, qui sont la matière du problème, c'est leur propre sort qui est en jeu. Parcoureront-elles les étapes prévues pour accéder, dans le cadre de la légalité et dans les délais normaux, à la capacité souveraine ? Resteront-elles, au contraire, dans la situation de dépendance, prolongée ou perpétuelle, par retour à l'état de choses ancien ?

*
* *

Du côté des optimistes, il faut placer les hommes et les groupements qui, par tempérament ou par système, se posent en défenseurs des races de couleur, et voient dans le mandat un mode d'émancipation certain, bien qu'à échéance différée. Ils y reconnaissent la formule de l'avenir, par généralisation de la méthode. Leur conviction est entière.

Il serait rationnel de ranger dans la même catégorie les dirigeants des Etats membres, originaires ou accédants, de la ligue des nations, dont l'adhésion a emporté approbation de la réforme.

Et, de fait, la plupart considèrent comme un bienfait l'amélioration apportée à la condition des nations en cause.

Moins convaincus sont cependant quelques-uns d'entre eux, qui, représentants d'intérêts économiques hors métropole, se sont crus, sinon atteints, du moins menacés par les nouveaux concepts.

Les grands empires coloniaux n'ont pas vu sans déplaisir la tendance fédérative prendre place dans

le droit public, au mépris des prétentions particulières de souveraineté lointaine. Il n'est pas douteux que la réforme de l'article 22 a amené dans la conception expansionnelle une modification, qui devra se traduire plus tard par l'internationalisation générale des pays de conquête.

Le pacte, bien que ne statuant que pour l'avenir, porte condamnation de la politique d'annexion pratiquée jusqu'à ce jour : il contient en germe l'expropriation de tout le domaine colonial. C'est une extension de la doctrine de monroë, par laquelle interdiction est faite désormais à l'ancien monde d'intervenir dans les continents, en attendant qu'une révision d'ensemble soumette toutes les dépendances anciennes au même contrôle supérieur. La formule des terres de contrat sera substituée à celle des territoires d'administration directe. Cette étape, d'ailleurs lointaine, précèdera elle-même la période finale, qui verra l'émancipation définitive de toutes les nations soumises.

Ce sera le rêve réalisé des novateurs de 1919, à moins que l'histoire, qui n'est qu'un perpétuel recommencement, ne place les générations futures en présence de nouveaux troubles, générateurs de nouvelles annexions, au préjudice de peuples, qui devront parcourir à nouveau les stades successifs du bas âge, de l'enfance, de l'adolescence et de l'âge adulte.

En ce qui concerne le problème présent, la crainte d'expropriation est d'autant plus vive chez les occupants, que des atteintes ont été déjà ressenties, à l'origine desquelles on trouve les agissements d'un organisme, annexe de la société des nations, le bureau international du travail.

Le bureau international du travail a pour mission de rechercher et d'établir un statut amélioré de la main-d'œuvre, dans tous les lieux régis par le nouveau droit des gens, tel que la société des nations

en a codifié les principes. Ces améliorations s'appliquent de plein droit aux territoires coloniaux placés sous le contrôle direct de la société. Le bureau en voudrait la généralisation au profit du monde des travailleurs de la totalité des possessions lointaines.

Ces prétentions ont provoqué une réaction très-vive de la part des Etats possesseurs, qui, respectueux des obligations qui leur incombent en pays mandaté, repoussent l'ingérence internationale en terres de pleine souveraineté et refusent de laisser discuter le principe colonial, qui n'est pas en jeu. Ils s'abritent derrière la règle parlementaire, qui, dans toute assemblée délibérante, n'admet à la discussion que les questions inscrites à l'ordre du jour.

Ces polémiques ont provoqué un malaise, qui n'a pas été sans répercussion sur la politique mandataire.

Le débat s'est alors élargi, mettant en présence, d'une part les partisans du maintien de la prépondérance occidentale, d'autre part, les défenseurs des nations sujettes : c'est la vieille lutte de l'anticolonialisme contre l'impérialisme, renouée à la faveur et sur les bases de l'article 22.

A la vérité, les tenants de la politique d'émancipation sont en droit de soutenir — gage de réalisation futures — que la lutte, entreprise et poursuivie par eux, a été couronnée de succès, puisque les pratiques anciennes ont fait place à des conceptions de progrès. La politique coloniale n'est plus ce qu'elle était au temps des premières découvertes. Les navigateurs des XV^e et XVI^e siècles, dont on ne saurait blâmer l'esprit hardi et aventureux, avaient eu le mérite de concevoir et d'exécuter la reconnaissance de terres neuves : ils s'y étaient installés en maîtres, même à défaut de l'appui des métropoles, suzeraines de nom.

A ces premières occupations, avait succédé le

régime des compagnies à charte, puis celui du contrôle métropolitain, sans qu'à aucun moment fut pris en considération le sort des populations locales.

Ce n'est que vers la fin du XIX^e siècle que furent tentés les premiers essais de vie représentative et d'association économique, qui allèrent se perfectionnant jusqu'à l'institution du régime autonome des dominions. A la grande-bretagne revient le mérite de la réforme. La couronne se réservait cependant la totalité des attributs de souveraineté, tant au-dessus de l'élément local qu'à l'exclusion de toute ingérence étrangère.

Il en était sensiblement de même dans les autres pays de colonisation.

*
* *

C'est à cette étape du chemin parcouru que se trouvait l'histoire coloniale, lorsque le covenant introduisit dans la communauté internationale l'idée de contrôle supérieur, germe de dépossessions futures.

Selon que partisans et adversaires verront dans le mandat un bienfait ou une menace, le régime connaîtra des destinées diverses.

Dans la première hypothèse, l'unanimité est acquise, en théorie, à l'excellence du système, qui marque un progrès indiscutable sur le passé. Si colonisation est synonyme de civilisation, les garanties, que tiennent de l'article 22 les administrés de genève, placent ceux-ci en situation meilleure d'accession à la pleine capacité, qui est la condition de l'Etat civilisé. Les mandataires eux-mêmes ont été amenés à cette constatation.

Le danger ne serait à redouter que si, devant des tendances contraires, les Etats colonisateurs voyaient une atteinte portée, hors mandat, à leurs possessions de souveraineté. Ils seraient alors placés entre leurs

devoirs de mandataires et leurs intérêts de colonisateurs : les premiers seraient immanquablement sacrifiés aux seconds.

Il importe donc que les trop zélés défenseurs du régime s'abstiennent de menaces inconsidérées, touchant une révision générale. Quelque faible que paraisse la proportion des comptoirs internationalisés, au regard de l'immensité des possessions lointaines, encore en état de soumission, il faut noter le progrès de ce premier pas et, pour le présent, limiter l'activité internationale à l'œuvre d'assistance des quinze nations en cause, à l'exclusion de projets plus lointains.

A ce prix, les mandataires retrouveront leur foi, un moment ébranlée, dans l'opportunité d'une sage pratique covenantaire, condition du succès de leur mission.

Les administrés, de leur côté, dont il ne faut pas oublier qu'ils sont les premiers intéressés, retireront le plein bénéfice d'une réforme, qui les conduira à leur fin statutaire.

Quant aux prévisions de plus ample étendue, elles touchent à la refonte générale du système colonial, qui sera l'œuvre du temps. Elles sont, en tous cas, étrangères à l'objet de la présente étude.

Il ne faut voir dans l'article 22 que ce qu'il contient, c'est-à-dire un principe de réforme administrative, de portée générale, sans doute, mais d'application présente limitée à quelques cas concrets.

Dans les lieux d'application où la réforme a été tentée, par la mise en œuvre d'une formule tripartite, le mandat vivra si les trois éléments demeurent associés en une collaboration étroite et confiante : le mandataire assistant le mandaté sous le contrôle du mandant, à des fins d'intérêt général. Il ne faut

maintenir à l'égard du système ni la fâcheuse dualité d'opinion, celle qui loue et celle qui blâme, ni la diversité d'exécution. Une seule école doit s'imposer, celle qui croit et qui agit ; une seule méthode prévaloir au profit des populations des territoires placés sous le mandat de la société des nations.

10 septembre 1930

Vu : *Le Doyen,*

H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président,*

W. OUALID.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

- ANTONELLI (étienne) : « l'afrique et la paix de versailles », paris, grasset, 1921.
- BILESKI (docteur m.) : « das mandat des völkerbundes », publié par « zeitschrift für völkerrecht », tome XII, 1922.
- BOURGEOIS (léon) : « l'œuvre de la société des nations », paris payot 1923.
- CHARLES-ROUX (françois) : « les échelles de syrie et de palestine ».
- FIDEL (camille) : « la paix coloniale française », paris 1918.
- HEERFORDT (docteur e.-f.) : « une europe nouvelle », publié par les « cahiers des droits de l'homme », numéro du 20 octobre 1929, 10, rue de l'université, paris.
- HOUSE (colonel edward) : « ce qui se passa réellement à paris en 1918-1919 », paris payot 1923.
- KHAIRALLAH (k. t.) : « les régions arabes libérées », paris leroux 1919.
- KOL (h. van) : « les mandats coloniaux », rapport à la XX^e conférence interparlementaire, genève 1922.
- LAMPUÉ (p.) : « de la nationalité des habitants des pays à mandat », publié par la revue de droit international privé, 1925, p. 504.
- LANSING (robert) : « the peace negotiations, a personal narrative », new-york 192.
- LE FUR : « le protectorat de la france sur les chrétiens en orient » paris 1914.
- LUGARD (sir frederick) : « the dual mandat in british africa tropical », londres 1926.
- MYERS (denys p.) : « origin and conclusion of the paris pact », publié par « world peace foundation », boston (u.s.a.) 1927.

- PIC (paul) : « le régime du mandat d'après le traité de versailles », publié par la revue générale de droit international public, 1923, Nos 5 et 6.
— « syrie et palestine », paris champion 1924.
- PILLET (antoine) : « le traité de versailles », notamment pages 55-57.
- REES (van) : « les mandats internationaux », 2 vol., paris rousseau 1927.
- REIMER (dietrich) : « kleiner deutscher kolonialatlas », publié par « deutsche kolonialgesellschaft », berlin 1899.
- ROLLIN (henri) : « le système des mandats coloniaux », publié par la revue de droit international et de législation comparée, 1920, page 329.
- SCELLE (georges) : « le pacte des nations », paris sirey 1919.
- SMUTS (lieutenant-général christian) : « un plan pratique de société des nations », paris 1918.
— Les 21 suggestions du général smuts », annexe au livre de georges scelle (le pacte des nations), page 423.
- SOLUS (henry) : « traité de la condition des indigènes en droit privé », paris sirey 1927.
- VEHBERG (hans) : « die pflichten des mandatermächte betreffend die deutschen schutzgebietsanleihen », publié par « zeitschrift für weltwirtschaft und seeverkehr », janvier 1927.
- Wilson (woodrow) : « la guerre, la paix », paris berger-levrault 1918.
- WRIGHT (quincy) : « statut des habitants des territoires placés sous le mandat de la s.d.n. », publié par « the american journal of international law », avril 1924, N° 2.

THÈSES

- ABOUSSOUAN (benoît) : « le problème politique syrien », paris 1924.
- AYOUB (charles) : « les mandats orientaux », paris 1924.
- GIORICEANU : « les mandats internationaux », paris 1921.

- DAVID (philippe) : « un gouvernement arabe à damas », paris 1923.
- FÉRIÉ (rené de) : « l'application d'un mandat : la france mandataire en syrie et au liban », lille 1926.
- FRANCESCHI (roger) : « le mandat français au camerun », paris 1929.
- FURUKAKI (p. t.) : « les mandats internationaux de la société des nations », lyon 1923.
- IHSSAN EL CHERIF : « la condition internationale de la syrie », paris 1922.
- JOFFRE (alphonse) : « le mandat de la france sur la syrie et le grand liban », lyon 1924.
- KURI Y ADIB : « l'évolution du mandat A », paris 1927.
- LUQUET (jean) : « le mandat A et l'origine du mandat français en syrie », paris 1923.
- MILLOT (albert) : « les mandats internationaux », paris 1924.
- STOYANOSKY (j.) : « les mandats internationaux », paris 1924.

PUBLICATIONS OFFICIELLES

Code civil des français.

Journal officiel de la république française.

Journal officiel de la société des nations.

Traité de versailles (28 juin 1919).

Traité de lausanne (24 juillet 1923).

Bulletin de l'agence générale des colonies, palais-royal, paris.

Bulletin de l'agence économique des territoires africains sous mandat, 27, boulevard des italiens, paris.

Livre blanc britannique, publié par le foreign office.

Livre gris belge, publié par le ministère belge des affaires étrangères.

PRESSE

Revue de droit international public et de législation comparée.

Revue générale de droit international privé.

Revue des deux-mondes, 15, rue de l'université, paris.

Bulletin du comité de l'afrique française, 21, rue cassette, paris.

Bulletin du comité de l'asie française, 21, rue cassette, paris.

Mer et colonies, organe de la L.M.C., 30, boulevard des Capucines, paris.

Outre-mer, 2, avenue de l'observatoire, paris.

Cahiers des droits de l'homme, 10, rue de l'université, paris.

Der weg zur freiheit, schadowastrasse 2, N W 7, berlin.

La nation arabe, 16, boulevard helvétique, genève.

Le temps.

The times.

La presse coloniale.

La dépêche coloniale et maritime.

Les annales coloniales.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION HISTORIQUE.	
SECTION I. — <i>Les rédacteurs du pacte</i>	11
1° Délégations et commissions	13
2° Délégués et commissaires	16
SECTION II. — <i>Le partage</i>	24
SECTION III. — <i>Les systèmes antérieurs</i>	33
CHAPITRE PREMIER. — <i>Théorie générale du mandat.</i>	
SECTION I. — <i>Le mandat en droit privé, d'après le code civil français</i>	41
1° Le mandat	42
2° La tutelle	44
SECTION II. — <i>Le mandat en droit international public, d'après l'article 22 du pacte</i>	47
1° Le mandant	47
2° Le mandataire	49
3° Le mandaté	53
CHAPITRE II. — <i>Application du mandat</i>	59
SECTION I. — <i>Les mandats français</i>	62
SECTION II. — <i>Les mandats britanniques</i>	72
SECTION III. — <i>Les mandats belge et japonais</i>	84
CHAPITRE III. — <i>Rapports juridiques des parties du mandat</i>	87
SECTION I. — <i>Souveraineté</i>	89
SECTION II. — <i>Garanties</i>	103
SECTION III. — <i>Nationalité</i>	106

CHAPITRE IV. — <i>Sanction du mandat</i>	113
SECTION I. — <i>Commission permanente des mandats</i> ..	114
SECTION II. — <i>Extinction du mandat</i>	118
1° Révocation	118
2° Renonciation	121
3° Autres causes	122
CONCLUSION. — <i>Destinées du mandat</i>	125
BIBLIOGRAPHIE. —	135

IMPRIMERIE DES « PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE », PARIS
